§ 3 Zwischen Nahrungssicherheit und Ernährungssouveränität

Das zuvor beschriebene Zweistufenmodell, das der UN-Sozialausschuss entwickelt hat (§ 2), deutet auf ein scheinbar unbegrenztes Verpflichtungspotenzial des Rechts auf Nahrung. Um die Kraft der Menschenrechte realistisch einordnen zu können, soll das Recht auf Nahrung im Folgenden im Kontext politischer und wissenschaftlicher Diskurse verortet werden, die sich auf das Konzept der Nahrungssicherheit und das Ideal der Ernährungssouveränität beziehen. Dabei ist der Eigenwert menschenrechtlicher Diskurse herauszuarbeiten.

Zuerst wird ein Überblick über Struktur und Inhalt politischer und wissenschaftlicher Diskurse gegeben, die auf das Ideal der Nahrungssicherheit bezogen sind (A). Sodann wird das Konzept der Ernährungssouveränität als alternatives Paradigma zur Hungerbekämpfung vorgestellt (B). Daraufhin wird ein Weg zur Operationalisierung des Rechts auf Nahrung aufgezeigt, der prozedurale Anforderungen an eine effektive Anti-Hungerpolitik beschreibt (C). Die Potenziale und Grenzen eines solchen menschenrechtsbasierten Ansatzes werden abschließend exemplarisch an dessen Umsetzung in Brasilien behandelt (D).

A. Die Welternährungsorganisation (FAO)

Das Ziel der Nahrungssicherheit (*food security*) stellt das Kernanliegen der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation dar, die 1945 als Sonderorganisation der Vereinten Nationen gegründet wurde. Sämtliche UN-Mitglieder sind zugleich Vertragsparteien der Food and Agriculture Organization (FAO) geworden.[1] Schon die Präambel der FAO-Verfassung von 1945 betont das Ziel einer hungerfreien Welt und schreibt dieser die Aufgabe zu, die Ernährung und den Lebensstandard, insbesondere der ländli-

1 Die FAO weist mittlerweile 194 Vertragsparteien auf, darunter die EU, FAO Legal Office: <www.fao.org/legal/home/fao-members/en> (Stand Mai 2014).

https://doi.org/10.5771/9783845273945-80, am 12.10.2024, 10:00:16
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

chen Bevölkerung sowie die Produktion und Verteilung von Agrar- und Nahrungsgütern zu verbessern.[2]

Alle zwei Jahre findet eine Konferenz statt,[3] die Empfehlungen aussprechen und den Abschluss von Konventionen vorbereiten kann.[4] Dort werden der Rat[5] und der/die Generaldirektor/in[6] als Exekutivorgane gewählt. Alle Mitglieder haben das gleiche Stimmrecht (*one state, one vote*).[7] Das Gesamtbudget der FAO beträgt mehr als zwei Milliarden US-Dollar.[8]

I. Globalziele gegen den Hunger

Die Staatengemeinschaft hat auf dem World Food Summit in Rom (1996) erstmals versprochen, die Zahl der weltweit Hungernden bis 2015 zu halbieren.[9] Die Generalversammlung der Vereinten Nationen hat dieses Ziel später im Rahmen ihrer Millenniums-Erklärung (2000) bekräftigt.[10] Da diese jedoch nur noch auf den relativen Anteil der Hungernden im Basisjahr 1990 abstellte,[11] war sie weniger ambitioniert: Die Differenz wurde wegen des zu erwartenden Bevölkerungswachstums auf rund 220 Millionen Menschen geschätzt, die zusätzlich vom Hunger hätten befreit werden müssen, um das ursprüngliche Versprechen der FAO-Mitglieder zu erfüllen.[12] Aus menschenrechtlicher Sicht ist das Millenniumsziel offensichtlich zu halbherzig gewesen. Nur die Hälfte der „Entwicklungsländer“

---

2 Preamble of the Constitution of the United Nations Food and Agriculture Organization (FAO), Quebec, 16th October 1945 [im Folgenden: FAO-Verfassung].
3 Art. III FAO-Verfassung.
4 Art. XIV FAO-Verfassung.
5 Art. V.1 FAO-Verfassung.
6 Art. VII.1 FAO-Verfassung.
7 Art. III.4 FAO-Verfassung.
8 Vgl. Angaben der FAO: <www.fao.org/about/strategic-planning/en/>.
9 FAO, Declaration on World Food Security 1996 (oben § 2 Fn. 41), Rn. 7.
10 UNGA, Resolution v. 18.09.2000, United Nations Millennium Declaration, A/RES/55/2, Rn. 19.
11 Konkretisiert durch UN Secretary-General (2001): Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration, 6 September, A/56/326; Annex I, S. 56: Goal 1, target 2: Halve, between 1990 and 2015, the proportion of people who suffer from hunger.
12 *Lappé, Clapp, Anderson et al.* (2013): “How We Count Hunger Matters”. In: Ethics & International Affairs, 27, No. 3, S. 251 (255).

https://doi.org/10.5771/9783845273945-80, am 12.10.2024, 10:00:16
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

konnte die Grenzmarke erreichen, während das ursprüngliche FAO-Ziel sogar von drei Vierteln aller „developing countries“ verpasst wurde.[13]

Im September 2015 hat die UN-Generalversammlung neue Ziele nachhaltiger Entwicklung (*Sustainable Development Goals*) ausgerufen, die bis Ende 2030 erreicht werden sollen.[14] Dazu gehört das Gebot, den weltweiten Hunger durch bessere Ernährung und Förderung nachhaltiger Landwirtschaft in den nächsten fünfzehn Jahren vollständig zu beseitigen.[15] Einer Expertenstudie zufolge müssten lediglich 269 Mrd. US-Dollar pro Jahr zur Finanzierung sozialer Basisschutzsysteme und für Investitionen zu Gunsten von Armen in ländlichen Gebieten aufgebracht werden, um das Ziel, den globalen Hunger bis 2030 auszulöschen, zu verwirklichen.[16]

II. Politische Koordinierung: das Welternährungskomitee

Einen Hoffnungsträger für eine Welt ohne Hunger stellt das FAO-Welternährungskomitee dar.[17] Das Committee on World Food Security wurde 2009 reformiert und erhebt seitdem den Anspruch, das wichtigste globale Forum zur Koordinierung und Unterstützung ländergeführter Prozesse mit dem Ziel der Ernährungssicherheit zu sein.[18]

Die fehlende Kohärenz der internationalen Nahrungssicherheitspolitik wurde auf dem dritten Welternährungsgipfel (2009) bemängelt.[19] Die FAO stellt mittlerweile nur noch eins von vielen internationalen Gremien dar, die über die Deutungshoheit in Sachen „world food security“ strei-

13 Nur 72 von insgesamt 129 “developing countries” haben das MDG-Ziel 1c und lediglich 29 “Entwicklungsländer” haben das ambitioniertere FAO-Ziel von 1996 erreicht, siehe FAO, WFP and IFAD (2015): The State of Food Insecurity in the World 2015, S. 11.

14 UNGA, Resolution v. 25.09.2015, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, A/RES/70/1.

15 Ebd., S. 15: Goal 2: End hunger, achieve food security and improved nutrition and promote sustainable agriculture.

16 FAO, IFAD and WFP (2015): Achieving Zero Hunger: the critical role of investmenst in social protection and agriculture.

17 Art. III.9 der FAO-Verfassung.

18 CFS, Reform of the Committee on World Food Security. Final Version, Thirty-fifth Session, Rome, October 2009, CFS:2009/2 Rev. 2, Rn. 4.

19 Vgl. FAO, Declaration on Food Security 2009 (oben § 2 Fn. 47), Principle 2.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-80, am 12.10.2024, 10:00:16
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

ten.[20] Allein auf UN-Ebene befassen sich an die 30 Organisationen mit der Thematik.[21] Zu Beginn des Jahres 2009 initiierte der UN-Generalsekretär Ban Ki-moon zusammen mit dem damaligen spanischen Ministerpräsidenten Zapatero ein High Level Meeting on Food Security, auf dem ein Global Partnership for Agriculture and Food Security ausgerufen wurde, das ein neues globales Netzwerk bereitstellen sollte.[22] Eine weitere Konkurrenz stellen die acht führenden Industrienationen (die sog. „G8-Staaten") dar, die sich auf ihrem Gipfeltreffen im Juli 2009 in L´Aquila erstmals ausdrücklich dem Thema der Weltnahrungssicherheit widmeten.[23] Im Juni 2011 legten die Landwirtschaftsminister der G20-Staaten in Paris einen umfassenden Aktionsplan zur Eindämmung der Nahrungspreisvolatilität und Stärkung der Agrarwirtschaft vor.[24] Dieser Action Plan wurde später in Los Cabos[25] und Sankt Petersburg[26] bekräftigt.

Im Gegensatz zu diesen informellen Weltgremien, die nur wenigen reicheren Ländern offenstehen, können im Welternährungskomitee alle Vertragsparteien der FAO Mitglieder werden[27] und haben das gleiche Stimmrecht.[28] UN-Institutionen, zivilgesellschaftliche Organisationen, NGOs, Forschungseinrichtungen, internationale Finanzinstitutionen und Unternehmen sowie private gemeinnützige Stiftungen können den Sitzungen des Komitees beiwohnen, ihre Ansichten äußern und Anträge sowie vorbereitende Dokumente einreichen.[29] Das Büro, das als Exekutivgremium von den Mitgliedern gewählt wird, benennt eine Beratungsgruppe. Diese setzt sich aus Vertretern der FAO und anderer internationaler Organisatio-

---

20 Vgl. *McKeon, N.* (2011): Global Governance for World Food Security: A Scorecard Four Years After the Eruption of the "Food Crisis", S. 4ff.

21 Siehe Aufzählung bei Shaw 2007 (oben § 2 Fn. 48), S. 207.

22 Kritisch *Auer, C.* (2010): "Global Partnership for Agriculture and Food Security: Actors, missions and achievements". In: Rural 21 2010/05, S. 1ff.

23 "L'Aquila" Joint Statement on Global Food Security: L'Aquila Food Security Initiative (AFSI), L'Aquila 10 July 2009, kritisch McKeon 2011 (Fn. 20), S. 7.

24 G20 Ministerial Declaration (2011): Action Plan on Food Price Volatility and Agriculture, Meeting of G20 Agriculture Ministers, Paris, 22 and 23 June.

25 G20 Leaders' Declaration, Los Cabos, 18 and19 June 2012, Rn. 55.

26 G20 Leaders' Declaration, Saint Petersburg Summit, 5. bis 6. September 2013, Rn. 82.

27 CFS, Rules of Procedure of the Committee on World Food Security, Rule I, mit Verweis auf CFS 2009 (Fn. 18), Rn. 8-10.

28 CFS, Rules of Procedure (Fn. 27), Rule IX.

29 Ebd., Rule I.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-80, am 12.10.2024, 10:00:16
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

nen sowie aus teilnehmenden Organisationen zusammen.[30] Zivilgesellschafte Akteurinnen und Akteure, insbesondere kleinbäuerliche Organisationen, sind zudem in einen besonderen Konsultations- und Koordinierungsmechanismus eingebunden.[31]

1. Das Strategische Rahmenwerk: der zweigleisige Ansatz

Das Global Strategic Framework for Food Security and Nutrition (2012), das vom Welternährungskomitee erarbeitet wurde, soll ein einzigartiger Referenztext mit praktischen Hilfestellungen und Kernempfehlungen für Strategien, Politiken und Maßnahmen mit dem Ziel der „food and nutrition security" sein, der aufgrund der umfassenden Beteiligung und Anhörungen in seinem Entstehungsprozess eine hohe Akzeptanz aufweist.[32]

Generell empfiehlt die FAO sowohl die Ergreifung kurzfristig wirksamer Maßnahmen als auch die Durchführung mittel- und langfristig wirkender Programme zur Erreichung von Nahrungssicherheit. Dieser zweigleisige Ansatz (*twin-track approach*) wurde bereits in der Abschlusserklärung des Welternährungsgipfels (2009) als eigenes Prinzip hervorgehoben.[33] Der doppelseitige Ansatz findet seine Anerkennung im Globalen Strategischen Rahmenwerk sowohl in seiner ursprünglichen (2012)[34] als auch in seiner aktualisierten Fassung (2013).[35]

2. Unmittelbar wirkende Maßnahmen

Als erstes Gebot werden direkte Programme für diejenigen, die nicht in der Lage sind, ihre Nahrungs- und Ernährungsbedürfnisse selbst zu befriedigen, gefordert.[36] Diese unmittelbar wirkenden Maßnahmen sollen be-

---

30 Ebd., Rule II and III (Bureau) and Rule IV (Advisory Group).
31 CFS 2009 (Fn. 18), Rn. 26ff.
32 CFS, Global Strategic Framework for Food Security and Nutrition, Global Strategic Framework for Food Security and Nutrition, First Version, October 2012, CFS 2012/39/5 Add.1 [im Folgenden: CFS-Rahmenwerk 2012], Rn. 7.
33 FAO, Declaration on Food Security 2009 (oben § 2 Fn. 47), Principle 3 (S. 3).
34 CFS-Rahmenwerk 2012 (Fn. 32), Rn. 16-17.
35 CFS, Global Strategic Framework for Food Security and Nutrition, Second Version – October 2013 [im Folgenden: CFS-Rahmenwerk 2013], A (S. 15).
36 Ebd., A (a) (S. 15).

https://doi.org/10.5771/9783845273945-80, am 12.10.2024, 10:00:16
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

sonders gefährdete Gruppen schützen. Als Instrumente zur Verwirklichung des „track one“ werden neben Nahrungsmittelhilfen existenzsichernde Löhne für die in der Landwirtschaft Tätigen, Ernährungsinterventionen, Geldtransferprogramme und andere Instrumente sozialer Sicherheit aufgeführt. Besondere Aufmerksamkeit sollen die Ernährungsbedürfnisse von Frauen, insbesondere von Schwangeren und stillenden Müttern sowie von Kindern unter zwei Jahren erfahren.

Nach einer Studie des High Level Panel of Experts (HLPE) des Welternährungskomitees vom Juni 2012, die im aktualisierten Globalen Strategischen Rahmenwerk berücksichtigt wird,[37] lassen sich zehn Typen von Sozialprogrammen, die dem Ziel der Nahrungssicherheit für alle zu Gute kommen, unterscheiden.[38] Ausgehend vom Berechtigungsansatz Amartya Sens macht das wissenschaftliche Beratungsgremium vier Bereiche (Produktion, Arbeit, Handel und Transfer) aus, in denen soziale Maßnahmen sinnvoll sein können.[39]

a. Produktion

Eine Möglichkeit im Bereich der Produktion stellt die Subventionierung von landwirtschaftlichen Inputs (z.B. Mineraldüngern) dar.[40] Auch können kleinere Bauernhöfe durch Agrarversicherungen vor drohenden Missernten geschützt werden.[41]

b. Arbeit

Öffentliche Arbeitsprogramme in nahrungsunsicheren Regionen (*food-for-work*) gelten als wirksames Instrument, das zudem die örtliche Infrastruktur, etwa durch Erneuerung der Transportwege oder den Ausbau von Schulgebäuden, verbessern kann.[42]

---

37 Siehe Empfehlung zur Einführung von Systemen sozialer Sicherheit, ebd., Buchstabe I: *Social Protection For Food Security and Nutrition* (S. 31f.).
38 HLPE (2012a): Social protection and food security. A Report by the High Level Panel on Experts on Food Security and Nutrition.
39 Ebd., Table 2. (S. 31).
40 Ebd., S. 31.
41 Ebd., S. 32.
42 Ebd., S. 35.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-80, am 12.10.2024, 10:00:16
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

c. Handel

Defizite im Bereich des Handels können durch direkte Lebensmittelsubventionen ausgeglichen werden, die Endverbraucherpreise senken.[43] Ferner kann die Einrichtung und das Management von öffentlichen Nahrungsreserven eine stabilisierende Wirkung entfalten, von der sowohl Konsumierende als auch Produzierende profitieren, soweit Agrarpreise in Zeiten niedriger Preise durch gezielte Zukäufe gestützt und in Perioden extremer Preissteigerungen durch sukzessive Verkäufe der Bestände gedrückt werden.[44] Das HLPE kommt in seinem Report zu Preisschwankungen zu dem Schluss, dass „Entwicklungsländer", die zum Zeitpunkt des Ausbruchs der Nahrungskrise 2007/2008 über ausreichende Reserven und wohldefinierte Einsatzregeln verfügten, besser in der Lage waren, ihre inländischen Nahrungspreise zu stabilisieren.[45]

d. Transfer

Als Formen direkter Nahrungshilfen werden Schulspeisungen und ergänzende Essensvergaben (z.B. an Schwangere und Kleinkinder) genannt.[46] Einkommenstransfers an bedürftige Haushalte können die Versorgungslage ärmerer Bevölkerungsschichten verbessern. Empirische Studien zeigen, dass begünstigte Familien die erhaltenen Finanzmittel zum Großteil zum Kauf von Nahrung einsetzen. Konditionierte Transferprogramme, welche die Auszahlung von Sozialhilfe an die Erfüllung bestimmter Bedingungen knüpfen, können indirekt die soziale Stellung der Betroffenen verbessern. Dies soll z.B. der Fall sein, wenn die Auszahlung an eine Familie vom durchgehenden Schulbesuch der Kinder oder der regelmäßigen Gesundheitsvorsorge der Haushaltsmitglieder abhängig gemacht wird. Eine solche Konditionalisierung mache nur Sinn, soweit entsprechende Institutionen (Schulen, Ärzte etc.) zugänglich seien. Da dieses in den ärmsten „Entwicklungsländern" nicht vorausgesetzt werden könnte, seien dort nicht konditionierte Transferprogramme zu bevorzugen.

---

43 Ebd., S. 38.
44 Ebd., S. 41.
45 HLPE (2011): Price volatility and food security, A report of the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition, July, S. 67.
46 Ebd., S. 42ff.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-80, am 12.10.2024, 10:00:16
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

3. Mittel- und langfristige Instrumente

Das Globale Strategische Rahmenwerk empfiehlt zudem längerfristig wirkende Programme. Diese sollen die landwirtschaftliche Produktivität erhöhen und den Schutz natürlicher Ressourcen, den Ausbau ländlicher Infrastruktur sowie die Steigerung von Kapazitäten zur Entwicklung und Verbreitung von Agrarwissen bezwecken.[47] Das Grundsatzdokument enthält eine Vielzahl von Empfehlungen zu diesen Themenbereichen. Als oberste Ziele werden die Erhöhung der landwirtschaftlichen Investitionen mit Sensibilität für Kleinproduzierende,[48] die Beachtung gender-[49] und ernährungsspezifischer Fragen,[50] die Gewährleistung sicherer Ressourcennutzungsrechte[51] und die Überwindung langwieriger Krisen[52] aufgeführt.

III. Wissenschaftliche Beratung

Die Food and Agriculture Organization (FAO) fungiert zugleich als wissenschaftlich beratende Institution. Nach ihrem Gründungsvertrag kommt ihr die Aufgabe zu, Informationen und Daten zu sammeln und auszuwerten und nationale und internationale Aktionen zu empfehlen sowie technische Unterstützung zu leisten.[53] Die statistische Abteilung FAOSTAT sammelt und bewertet globale Daten im Nahrungs- und Agrarbereich.[54]

Das Wissen über Ursachen von Nahrungsunsicherheit nimmt ständig zu. Das Globale Strategische Rahmenwerk führt unter vier Rubriken „Regierungsführung“, „Wirtschaft/Produktion“, „Demografie/Soziales“ und „Klima/Umwelt“ insgesamt 29 Gründe für „food insecurity“ auf.[55] Wissenschaftliche Berichte, die Herausforderungen einer wirksamen Nahrungssicherheitspolitik beschreiben, werden außer von der FAO von zahl-

---

47 CFS-Rahmenwerk 2013 (Fn. 35), A, lit. b. (S. 15f.); siehe auch E – *Increasing Agricultural Production in a Socially, Economically and Environmentally Sustainable Manner* (S. 23ff.).
48 Ebd., B – *Increasing Smallholder-Sensitive Investment in Agriculture* (S. 16f.).
49 Ebd., D – *Adressing Gender Issues in Food Security and Nutrition* (S. 21f.).
50 Ebd., F – *Nutrition* (S. 25f.).
51 Ebd., G – *Tenure of Land, Fisheries and Forests* (S. 27f.).
52 Ebd., H – *Adressing Food Security and Nutrition in Protracted Crisis* (S. 30f.).
53 Art. I FAO-Verfassung.
54 Siehe Homepage von FAOSTAT: <http://faostat.fao.org/>.
55 CFS-Rahmenwerk 2013 (Fn. 35), Rn. 15.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-80, am 12.10.2024, 10:00:16
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

reichen anderen internationalen Einrichtungen sowie nationalen Expertenkommissionen und NGOs erstellt. Ein neues Phänomen stellen Globalberichte wie z.B. der Weltagrarbericht (2009) dar, die sich mit der Zukunft der weltweiten Landwirtschaft befassen.[56]

Als führendes Expertengremium des FAO-Welternährungskomitees widmet sich das High Level Panel of Experts (HLPE) seit 2010 globalen Fragen der Nahrungssicherheit. Das HLPE besteht aus 15 international anerkannten Expertinnen und Experten.[57] Kernaufgaben sind die Benennung von Ursachen für Ernährungsunsicherheit, die Ausarbeitung politischer Empfehlungen und die Identifizierung zukünftiger Schwerpunkte.[58] Wie der UN-Weltklimarat betreibt das HLPE keine eigene Forschung, sondern systematisiert und bewertet vorhandene Studien in einem „Peer-Review"-Verfahren.

B. Ernährungssouveränität

Das Ideal der Ernährungssouveränität stellt ein Leitbild für eine alternative Landwirtschafts- und Agrarpolitik dar, das in den 1990er Jahren von La Via Campesina („der bäuerliche Weg"), einer transnationalen Bewegung von Kleinbäuerinnen und Kleinbauern, Landlosen und Indigenen, entwickelt wurde.

I. Alternatives Paradigma für eine andere Landwirtschaftspolitik

Das Konzept der „food sovereignty" kann als alternative Strategie zur langfristigen Verwirklichung des Ziels der Nahrungssicherheit verstanden werden, die sich von einer reinen Technologie-, Produktions- oder Marktfixierung abgrenzt.[59] Im Jahr 1996 fand das Konzept der „food sovereignty" Eingang in eine Erklärung von zivilgesellschaftlichen Organisationen im Rahmen eines Paralleltreffens zum FAO-Welternährungsgipfel.[60]

---

56 IAASTD, Global Report 2009 (oben § 1 Fn. 54).
57 CFS, Rules of Procedure (Fn. 27), Rule V, mit Verweis auf CFS 2009 (Fn. 18), Rn. 36-46.
58 FAO General Rule XXXIII, D; CFS, Rules of Procedure (Fn. 27), Rule V Nr. 3.
59 Vgl. McKeon 2011 (Fn. 20), S. 4ff.
60 Vgl. *McKeon, N.* (2009): The United Nations and civil society, S. 31ff.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-80, am 12.10.2024, 10:00:16
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Der Ansatz wurde 2007 während eines internationalen Forums in Nyéléni (Mali), an dem 500 Vertreterinnen und Vertreter von zivilgesellschaftlichen Organisationen aus 80 Ländern teilnahmen, konkretisiert.[61] Die Abschlusserklärung spricht von dem „right of peoples“

> to healthy and culturally appropriate food produced through ecologically sound and sustainable methods, and their right to define their own food and agriculture systems.

1. Sechs Säulen

Das internationale Steuerungskomitee hat die Deklaration von Nyéléni in sechs Säulen (Thesen) zusammengefasst.[62] Danach sollen diejenigen Menschen in den Mittelpunkt von Nahrungs- und Landwirtschaftspolitiken gestellt werden, die marginalisiert sind, insbesondere weil sie unter Hunger leiden, in besetzten Gebieten oder in anderen Konfliktzonen leben.[63] Unterstützung und Würdigung sollen die Beiträge von Kleinproduzierenden erfahren, die Nahrung kultivieren, anbauen, ernten und verarbeiten.[64] Nahrungssysteme sollen von lokalen Produzierenden und Konsumierenden kontrolliert werden.[65] Bäuerinnen und Bauern sollen die Rechte über die Nutzung natürlicher Produktionsmittel behalten.[66] Das traditionelle Agrarwissen und lokale Organisationen sollen gefördert werden.[67] Schließlich wird ein agrarökologischer Ansatz gefordert, der auf vielfältige Anbau- und Ernteweisen setzt, die mit geringen externen Inputs auskommen und auf ökosystemischen Dienstleistungen aufbauen.[68]

---

61 Declaration of Nyéléni, February 2007, Nyéléni Village, Sélingué, Mali.
62 Nyéléni 2007, Forum for Food Sovereignty, Report of the International Steering Committee, March.
63 Ebd., Pillar 1 – *Focuses on Food for People* (S. 76).
64 Ebd., Pillar 2 – *Values Food Providers* (S. 76).
65 Ebd., Pillar 3 – *Localised Food Systems* (S. 76).
66 Ebd., Pillar 4 – *Puts Control Locally* (S. 76).
67 Ebd., Pillar 5 – *Builds Knowledge and Skills* (S. 76).
68 Ebd., Pillar 6 – *Works with Nature* (S. 76).

https://doi.org/10.5771/9783845273945-80, am 12.10.2024, 10:00:16
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

2. Fokus auf kleinbäuerliche Landwirtschaft

Das Ziel der Förderung von Kleinproduzierenden steht für einen Paradigmenwechsel in der internationalen Nahrungssicherheitspolitik. Während die Abschlusserklärung des ersten UN-Welternährungsgipfels (1974) die Berücksichtigung der Interessen von „small farmers" nur am Rande anmahnte,[69] fordert das CFS-Rahmenwerk (2013) durchgehend die Ausrichtung von Nahrungssicherheitsmaßnahmen an der Gruppe der „smallholders".[70] Die UN-Ziele nachhaltiger Entwicklung beinhalten das Gebot, neben der landwirtschaftlichen Produktivität zugleich das Einkommen von „small-scale food producers" bis 2030 zu verdoppeln.[71] Als kleinbäuerliche Betriebe sind im Einklang mit dem High Level Panel of Experts alle Bauernhöfe zu verstehen, die von Familien (oder mehreren Haushalten) geführt werden, keine große Hektarzahl bewirtschaften und einen wesentlichen Teil ihres Lebensunterhalts durch landwirtschaftliche Tätigkeiten bestreiten.[72]

Nach dem Weltagrarbericht (2009) bewirtschaften 90% aller Bauernhöfe zwei oder weniger Hektar Land.[73] Die Mehrheit der kleinbäuerlichen Betriebe, die auf 500 Millionen geschätzt wird,[74] ist in Südasien sowie Subsahara-Afrika angesiedelt und vorwiegend auf Subsistenz ausgerichtet.[75] Auch die Landwirtschaft Polens und Rumäniens ist noch immer durch subsistenzorientierte Betriebe gekennzeichnet.[76] Nahezu die Hälfte

69 Universal Declaration 1974 (Fn. 47), Rn. 4.

70 Nach dem CFS-Rahmenwerk 2013 (Fn. 35) sollen „smallholder-sensitive investments" angeregt (B, S. 16), ihre wirtschaftliche Effizienz verbessert (E, S. 23) und Kleinbäuerinnen durch gezielte Programme gefördert werden (D, S. 21).

71 UNGA (Fn. 14), S. 15: Goal 2.3: By 2030, double the agricultural productivity and incomes of small-scale food producers, in particular women, indigenous peoples, family farmers, pastoralists and fishers, including through secure and equal access to land, other productive resources and inputs, knowledge, financial services, markets and opportunities for value addition and non-farm employment.

72 Vgl. Definition HLPE (2013a): Investing in smallholder agriculture for food security. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition, S. 23.

73 IAASTD, Global Report 2009 (oben § 1 Fn. 54), S. 5-9.

74 Ebd., S. 44.

75 Ebd., S. 5-8.

76 European Commission (2011): From farm to fork statistics, S. 16.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-80, am 12.10.2024, 10:00:16
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

der insgesamt 12 Millionen Agrarbetriebe in der Europäischen Union bewirtschaftet eine Fläche von weniger als zwei Hektar Land.[77]

Nach dem klassischen Entwicklungsmodell müssen kleinere Betriebe entweder wachsen oder weichen.[78] Produktivitätsfortschritte (pro Kopf) werden als Fortschritt und Motor für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes angesehen. Diese Sichtweise wird jedoch aufgrund der sozialen und ökologischen Folgen des dominierenden Landwirtschaftsmodells in Frage gestellt. Als Länder, die primär auf kleinbäuerliche Landwirtschaft setzen, werden China, Vietnam, Indien, Malawi und Uganda genannt.[79] Anders als in Zeiten der industriellen Revolution in Europa, stehen derzeit kaum Beschäftigungsmöglichkeiten in anderen Wirtschaftssektoren (oder Ländern) zur Verfügung, um frei werdende Arbeitskräfte zu absorbieren. Die Intensivierung der Landwirtschaft wurde zudem mit negativen Externalitäten für die Umwelt erkauft.[80] Kleinbäuerliche Produktionsweisen sind, auf die Hektarzahl gerechnet, nicht weniger produktiv.[81] Sie haben sogar einen komparativen Vorteil im Hinblick auf mehrjährige Kulturen (wie Kautschuk, Früchte- und Gemüsesorten), weil der Anbau und die Ernte arbeitsintensiv sind, so dass Großbetriebe höhere Überwachungskosten haben.[82]

Kleinproduzierende tragen in besonderer Weise zur Nahrungssicherheit bei. Gerade in „Entwicklungsländern" sind sie für die Nahrungsproduktion verantwortlich. Ihr Anteil an der Herstellung von Grundnahrungsmitteln wird von der FAO auf 80% geschätzt.[83] Sie beschäftigen durchschnittlich mehr Personen pro Fläche als Großbetriebe und generieren damit mehr Einkommensmöglichkeiten.[84] Schließlich tragen Kleinbetriebe zur Nahrungsvielfalt bei und stabilisieren den Nahrungszugang, weil zugehörige Haushalte eigene Vorräte anlegen können.[85]

---

77 Eurostat (2012): Agriculture, fishery and forestry statistics, S. 27.
78 HLPE, *Smallholders* 2013 (Fn. 72), S. 55ff.
79 Ebd., S. 57.
80 Ebd. Siehe unten § 7 C II 1 b (S. 256ff.).
81 Ebd., S. 62.
82 Vgl. HLPE (2011b): Land tenure and international investment in agriculture. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition, S. 33.
83 FAO (2011b): Save and Grow. A policymaker's guide to the sustainable intensification of smallholder crop production, S. 5.
84 HLPE, *Smallholders* 2013 (Fn. 72), S. 46.
85 Ebd., S. 47f.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-80, am 12.10.2024, 10:00:16
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Das High Level Panel of Experts empfiehlt jedem Land, eine Strategie zur Förderung der kleinbäuerlichen Landwirtschaft zu implementieren, um die wirtschaftliche Transformation zu steuern.[86] Zu berücksichtigen seien die Bevölkerungsentwicklung, der Anteil der in der Landwirtschaft Beschäftigten und Arbeitsmöglichkeiten in anderen Sektoren.[87] Kleinbäuerliche Betriebe könnten durch unterschiedliche Maßnahmen unterstützt werden: Die Förderung des Zugangs zu Inputs, zu Ausrüstung und Maschinen werte das produktive Kapital auf.[88] Investitionen in Systeme kollektiver Ressourcennutzung verbesserten die Produktivität.[89] Der Zugang zu essenziellen Märkten könne durch Infrastrukturförderung in ländlichen Gebieten, die Vergabe von Mikrokrediten, faire Vertragslandwirtschaft und die Stärkung kleinbäuerlicher Organisationen verbessert werden.[90] Investitionen in öffentliche Güter wie das Gesundheits- und Bildungssystem sowie Wasser- und Energieversorgung stärkten schließlich das Humankapital.[91] Die Förderung der Direktvermarktung, die Priorisierung bei der öffentlichen Beschaffung sowie die Stärkung kleinbäuerlicher Organisationen verbessere die Marktposition kleinbäuerlicher Betriebe.[92]

3. Öffentliche Marktsteuerung

Bäuerliche Vereinigungen aus dem globalen Norden, die sich auf das Leitbild der Ernährungssouveränität beziehen, fordern zudem eine direkte Steuerung landwirtschaftlicher Märkte.[93] Ohne eine bedarfsgerechte Mengensteuerung komme es zu einer strukturellen Überproduktion von landwirtschaftlichen Erzeugnissen, so dass die Agrarpreise sinken und nicht mehr ausreichen würden, um den Lebensunterhalt kleinbäuerlicher Haushalte zu decken. Bäuerinnen und Bauern befänden sich in einer „landwirtschaftlichen Tretmühle“: Investitionen in neue Technik versprächen kaum Zusatzgewinne, wenn die Agrarpreise in Folge erzielter Produktionsfort-

86 Ebd., S. 87.
87 Ebd., S. 58ff.
88 Ebd., S. 65ff.
89 Ebd., S. 69ff.
90 Ebd., S. 72ff.
91 Ebd., S. 80ff.
92 Ebd., S. 90, Anhang A3 (S. 106-108).
93 Vgl. *Rosset, P. M.* (2006): Food Is Different. Why We Must Get the WTO Out of Agriculture, S. 71ff.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-80, am 12.10.2024, 10:00:16
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

schritte bereits gesunken seien.[94] Favorisiert werden Obergrenzen für Betriebsgrößen, produktspezifische und regionale Produktionsquoten, Garantiepreise im Fall konjunktureller Krisen und die Steuerung der Lebensmittelimporte durch Zölle.[95]

II. Materialisierung der Menschenrechte

Das Konzept der Ernährungssouveränität ist nicht ausschließlich als politisches Konzept einzustufen, das auf eine lokale und bäuerliche Produktionsweise setzt.[96] Es enthält zugleich eine rechtliche Dimension, die sich im Element der Angemessenheit widerspiegelt, das einen wesentlichen Bestandteil des normativen Gehalts des Rechts auf Nahrung ausmacht.[97] Zudem deutet das Ideal der Ernährungssouveränität auf eine mögliche Materialisierung sozialer Menschenrechte, welche aus diesen subjektive Rechte ableitet. Das Ideal der „food sovereignity" wird in UN-Resolutionen zum Recht auf Nahrung erwähnt[98] und hat Eingang in die Verfassungen Boliviens,[99] Ecuadors,[100] und Nepals[101] sowie in nationale Rahmengesetze zum „right to food" gefunden.[102] Häufig wird das Recht auf „food sovereignity" als kollektives Recht jedes Landes verstanden, über die Ausgestaltung seiner eigenen Landwirtschafts- und Nahrungspolitik frei zu

94 IAASTD, Global Report 2009 (oben § 1 Fn. 54), S. 10 (73).
95 *Choplin, G., Strickner, A. und Trouvé, A.* (2011): Ernährungssouveränität. Für eine andere Agrar- und Lebensmittelpolitik in Europa, S. 110ff.
96 So aber *Haugen, H. M.* (2009): "Food Sovereignty – An Appropriate Approach to Ensure the Right to Food?" In: Nordic Journal of International Law 78, S. 263.
97 Oben § 2 B II 5 (S. 64ff.).
98 Zuletzt UNGA, Resolution v. 18.12.2014, A/RES/69/177, Rn. 20.
99 Art. 255 II, Nr. 8 – *Relaciones internacionales*, Art. 301 Nr. 4 – *Organización económica estatal*, Art. 405, 407 – *Desarrollo rural integral sustentable*, Constitucion Politica Del Estado Plurinacional de Bolivia (2008).
100 Art. 281 Constitucion dela Republica del Ecuador (2008).
101 Art. 18 (3) – *Right to food sovereignty*, Interim Constitution of Nepal 2063 (2007).
102 Siehe Nachweise bei *Beuchelt, T. D. & Virchow, D.* (2012): "Food sovereignty or the human right to adequate food: which concept serves better as international development policy for global hunger and poverty reduction?", In: Agriculture Human Values 29, table 1 (S. 264).

https://doi.org/10.5771/9783845273945-80, am 12.10.2024, 10:00:16
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

entscheiden.[103] Das Recht auf Ernährungssouveränität ist allerdings mehr als ein staatliches Abwehrrecht gegen Übergriffe durch die internationale Agrarpolitik.[104]

1. Die Erklärung bäuerlicher Rechte

Die Erklärung bäuerlicher Rechte, die von der transnationalen Bewegung La Via Campesina über einen Zeitraum von sieben Jahre erarbeitet wurde, steht für den Versuch, das Konzept der Ernährungssouveränität in die Sprache subjektiver Menschenrechte zu übersetzen.[105] Die Declaration of Peasants' Rights schreibt allen Bäuerinnen und Bauern eine Vielzahl an Rechten zu. Als „peasant" gilt:

> a man or woman of the land, who has *a direct and special relationship with the land and nature through the production of food or other agricultural products*. Peasants work the land themselves and rely above all on family labour and other small-scale forms of organizing labour.[106]

Zudem fallen alle anderen in der Landwirtschaft Tätigen wie Viehhaltende, Hirtinnen und Hirten, indigene Völker[107] sowie Landlose in den persönlichen Anwendungsbereich der Erklärung.[108] Nach Ansicht der vom UN-Menschenrechtsrat einberufenen Expertengruppe ist der bestehende Menschenrechtsschutz unzureichend, um die strukturellen Diskriminierungen zu beseitigen, denen diese Gruppen ausgesetzt sind.[109] Der Abschlussbericht des Advisory Committees enthält in seinem Anhang einen Erklärungsentwurf, der einer leicht gekürzten Fassung des ursprünglichen Texts von La Via Campesina entspricht.[110] Daraufhin hat der UN-Menschen-

---

103 Vgl. *Ziegler, J., Golay, C., Mahon, C. and Way, S.-A.* (2011): The Fight for the Right to Food, S. 354f.
104 Zu dieser Problematik aus Sicht des WTO-Rechts unten § 9 C (S. 300ff.).
105 Siehe *Golay, C.* (2009): The Rights of Peasants, S. 14ff.
106 Art. 1 I Declaration of Peasants' Rights – Women and Men, La Via Campesina.
107 Art. 1 II Declaration.
108 Art. 1 III Declaration.
109 UN Human Rights Council Advisory Committee (2012): Final study on the advancement of the rights of peasants and other people working in rural areas, eighth session, 18.01, A/HRC/AC/8/6, Rn. 73.
110 Ebd., Annex [im Folgenden: Entwurf].

https://doi.org/10.5771/9783845273945-80, am 12.10.2024, 10:00:16
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

rechtsausschuss im September 2012 eine Arbeitsgruppe mit der Erarbeitung einer UN-Resolution beauftragt.[111]

Die Erklärung steht in Tradition mit den „Zwölf Artikeln", die 1525 von der oberschwäbischen Bauernschaft in Memmingen verkündet wurden.[112] Während in Zeiten der Bauernkriege unter Berufung auf die Bibel religiöse Mitbestimmung (z.B. Wahl des Pfarrers durch die Gemeinde) eingefordert und Abwehransprüche gegen den Adel (z.B. Abschaffung der Leibeigenschaft, Reduzierung von Frondiensten, freie Jagd- und Fischrechte) geltend gemacht wurden, enthält die Declaration of Peasants' Rights nicht nur menschenrechtliche Forderungen gegenüber dem Staat auf Schutz und Förderung lokaler Nahrungssysteme sowie kleinbäuerlicher Produktionsweisen, sondern zugleich Abwehrrechte gegen transnationale Agrarunternehmen.

Viele der in der Erklärung enthaltenen Rechte reformulieren anerkannte Menschenrechte mit Blick auf Bäuerinnen und Bauern: Neben einem Gleichheitsrecht[113] werden politische Rechte (Recht auf Information,[114] Vereinigungs- und Meinungsfreiheit[115]) sowie ein Anspruch auf Rechtsschutz[116] genannt. Zudem bekräftigt das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard[117] bestehende soziale Rechte. Daneben enthält der Entwurf Rechte, die in Menschenrechtsverträgen nicht ausdrücklich aufgeführt sind. Dazu gehören Rechte auf Schutz landwirtschaftlicher Werte[118], der Biodiversität[119] und der Umwelt.[120]

---

111 Informationen zur open-ended Working Group abrufbar unter: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RuralAreas/Pages/2ndSession.aspx> (Stand Mai 2015).

112 Siehe *von Mayenburg, D.* (2012): Bäuerliche Beschwerden als Rechtstexte – Die Artikel der oberdeutschen Bauern zur Agrarrechtsordnung (Art. 4, 5, 8 und 10), in: Hasselhoff/ders. (Hrsg.), Die zwölf Artikel von 1525 und das „Göttliche Recht" der Bauern, S. 99ff.

113 Art. 2 Nr. 3 Entwurf.

114 Art. 7 Entwurf – *Right to information*.

115 Art. 12 Entwurf – *Freedoms of association, opinion and expression*.

116 Art. 13 Entwurf – *Right to have access to justice*.

117 Art. 3 Entwurf – *Right to life and to an adequate standard of living.*

118 Art. 9 Entwurf – *Right to the protection of agriculture values.*

119 Art. 10 Entwurf – *Right to biological diversity.*

120 Art. 11 Entwurf – *Right to preserve the environment.*

https://doi.org/10.5771/9783845273945-80, am 12.10.2024, 10:00:16
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

2. Recht auf Land

Zudem ist ein Recht auf Land und Territorium vorgesehen,[121] das durch ein Recht auf Saatgut[122] und ein Recht auf landwirtschaftliche Produktionsmittel[123] ergänzt wird. Die Erklärung verlangt zwar nicht, Unternehmen generell das Eigentum an landwirtschaftlichen Produktionsmitteln zu entziehen.[124] Allerdings sollen Obergrenzen für landwirtschaftliches Eigentum festgelegt werden, soweit dies notwendig ist, um eine gerechte Verteilung von Land zu gewährleisten; ergänzend ist ein Recht auf Landreformen vorgesehen.[125]

3. Lokale Nahrungssysteme und wirtschaftliche Monopole

Zentral ist das Recht, gemeinschaftsbasierte, lokale Nahrungssysteme zu entwickeln.[126] Bäuerinnen und Bauern sollen ein Recht auf Bestimmung von Agrarpreisen und -märkten haben.[127] Gefordert werden zudem Abwehrrechte gegen wirtschaftliche Monopolstellungen: Bäuerinnen und Bauern sollen die Möglichkeit haben, die industrielle Vermarktung von Saatgut zurückzuweisen.[128] Das Recht, Patente an Pflanzen, Nahrung und Medizin zu verhindern, welche die biologische Diversität gefährden,[129] scheint auf ein Verbot der Gewährung immaterieller Eigentumsrechte in diesen Bereichen zu zielen.[130]

---

121 Art. 4 Entwurf – *Right to land and territory.*
122 Art. 5 Entwurf – *Right to seeds and traditional agricultural knowledge.*
123 Art. 6 Entwurf – *Right means of agricultural production.*
124 Kritisch Haugen 2009 (Fn. 96), S. 276.
125 Art. 4 Nr. 6 Entwurf: "Peasants have the right to benefit from land reform. Latifundia must not be allowed. Land has to fulfil its social function. Land ceilings to land ownership should be introduced whenever necessary in order to ensure an equitable access to land."
126 Art. 8 Nr. 7 Entwurf – *Right to develop community-based commercialization systems in order to guarantee food sovereignty*.
127 Art. 8 Entwurf – *Freedom to determine price and market for agriculture production.*
128 Art. 5 Nr. 3 Entwurf – *Right to reject the industrial model of agriculture.*
129 Art. 10 Nr. 2 Entwurf – *Right to reject patents threatening biological diversity, including on plants, food and medicine.*
130 Kritisch Haugen 2009 (Fn. 96), S. 276f.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-80, am 12.10.2024, 10:00:16
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

C. Der menschenrechtsbasierte Ansatz

Welche Bedeutung sollte den Konzepten der Nahrungssicherheit und der Ernährungssouveränität aus Sicht des Rechts auf Nahrung zugesprochen werden?

Jean Ziegler sieht die Gewährleistung von Nahrungssicherheit als eine logische Voraussetzung für die Verwirklichung des Rechts auf Nahrung an.[131] In diesem Sinne wurden bereits die Grundelemente des „right to food" (Verfügbarkeit, Zugänglichkeit und Nachhaltigkeit) als strukturelle Voraussetzungen des individuellen Rechtsgenusses bezeichnet.[132] Das „right to food" sei stärker, weil es die Erreichung von „food security" als eine rechtliche Pflicht beschreibe und Verantwortlichkeiten sichtbar mache.[133] Allgemein seien die Staaten verpflichtet, den besten Weg zur Hungerbekämpfung einzuschlagen und das Leitbild der Ernährungssouveränität als alternative Strategie zu erwägen.[134] Kerstin Mechlem betont ebenfalls, dass die Anforderungen des Rechts auf Nahrung über das Ziel der Nahrungssicherheit hinausgingen: Dieses verlange die Beachtung der Würde jedes Menschen und die Einhaltung menschenrechtlicher Prinzipien, einschließlich des Gebots der Nichtdiskriminierung.[135]

Bevor im fünften Kapitel materielle Anspruchspositionen auf Nahrungszugang entwickelt werden, die sich teilweise mit der Erklärung bäuerlicher Rechte decken (§ 5), soll im Folgenden der menschenrechtsbasierte Ansatz für Nahrungssicherheit als ein Weg der Operationalisierung des Rechts auf Nahrung vorgestellt werden.

I. Prozeduralisierung

Ausgangspunkt eines prozeduralen Verständnisses des Rechts auf Nahrung bilden die vom UN-Sozialausschuss beschriebenen Formalpflichten, worunter die Pflichten zur periodischen Berichterstattung, zur Erstellung von Strategien, zur fortlaufenden Überwachung der progressiven Verwirk-

---

131 Ziegler/Golay/Mahon & Way 2011 (Fn. 103), S. 18.
132 Oben § 2 B (S. 58).
133 Ziegler/Golay/Mahon & Way 2011 (Fn. 103), S. 7.
134 Ebd., S. 356.
135 *Mechlem, K.* (2004): "Food Security and the Right to Food in the Discourse of the United Nations". In: European Law Journal, Vol. 10, No. 5, S. 631 (644).

https://doi.org/10.5771/9783845273945-80, am 12.10.2024, 10:00:16
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

lichung, zur Ergreifung gesetzgeberischer Maßnahmen sowie zur Einführung von Rechtsbehelfen verstanden werden können.[136]

Selbst wenn die weltweiten Ursachen von chronischer Unter- und Mangelernährung zu komplex und die möglichen Gegenmaßnahmen zu vielschichtig sind, um aus dem Recht auf Nahrung einen einzig richtigen Weg zur Rechtsverwirklichung abzuleiten, könnte von jeder Regierung zumindest die Beachtung formeller Gesichtspunkte bei der Durchführung ihrer Anti-Hungerpolitik verlangt werden. Statt detaillierte inhaltliche Vorgaben zu machen und bestimmte Ergebnisse vorwegzunehmen, könnte die Befolgung eines „human rights-based approach to food security" wissenschaftliche Studien über Nahrungsunsicherheit und öffentliche Meinungsbildungsprozesse über notwendige Anti-Hunger-Maßnahmen anregen. So zielt die formelle Pflicht jedes Vertragsstaates, über die Umsetzung des UN-Sozialpakts zu berichten (Art. 16 IPwskR), auf eine umfassende Bestandsaufnahme, die öffentliche Debatten befeuern und eine politische Prioritätensetzung erleichtern soll.[137]

Im Berichtsverfahren hat der UN-Sozialausschuss Vertragsstaaten mehrmals aufgefordert, Nahrungssicherheitspläne vorzulegen, die einen menschenrechtlichen Ansatz verfolgen.[138] Zudem hat das CESCR Staaten, die über ein „right to food"-Gesetz verfügen, ermuntert, die Verrechtlichung ihrer Nahrungssicherheitspolitik weiter voranzutreiben.[139] In zehn Ländern sind bereits Rahmengesetze zum Recht auf Nahrung verabschiedet worden, die bestimmte Ziele und institutionelle Verantwortlichkeiten festschreiben.[140]

II. Die FAO-Leitlinien (2004)

Einen Durchbruch zur Konkretisierung des programmatischen Gehalts des „right to food" stellen die Leitlinien zur Unterstützung der schrittweisen

136 Oben § 2 C I 3 (S. 68ff.).

137 Vgl. CESCR, General Comment 1 – *Reporting by States parties*, Rn. 5.

138 CESCR (2014): Concluding Observations – *Indonesia*, 19 June, E/C. 12/IDN/CO/1, Rn. 31.

139 Z.B. CESCR (2014): Concluding Observations – *Togo*, 3 June, E/C. 12/TGO/CO/1, Rn. 28; CESCR (2012): Concluding Observations – *Ecuador,* 13 December, E/C.12/ECU/CO/3, Rn. 24.

140 In weiteren neun Nationen sind Rahmengesetze geplant, vgl. Knuth & Vidar 2011 (oben § 1 Fn. 6), S. 30f.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-80, am 12.10.2024, 10:00:16
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Verwirklichung des Rechts auf angemessene Nahrung im Rahmen der nationalen Ernährungssicherheit vom November 2004 dar.[141] Die Leitlinien wurden im Anschluss an den zweiten FAO-Ernährungsgipfel (2002) von einer zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe über den Zeitraum von zwei Jahren erarbeitet und vom FAO-Rat angenommen.[142]

Neben inhaltlichen Empfehlungen zu Themenbereichen wie „Märkte" (Nr. 4), „Zugang zu Ressourcen" (Nr. 8), „Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz" (Nr. 9), „Ernährung" (Nr. 10) und „Bildung und Bewusstseinsschaffung" (Nr. 11) enthalten die Leitlinien eine Reihe von prozeduralen Anforderungen: Generell sollen Staaten Meinungsvielfalt über geeignete Schritte zur Hungerbekämpfung zulassen, die Partizipation bei der Ausarbeitung von Strategien und Programmen ermöglichen[143] und politische Grundrechte (Meinungs-, Informations-, Presse-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit) achten.[144] Zudem sollen der Grundsatz der Nicht-Diskriminierung[145] sowie die Prinzipien der Demokratie, der guten Regierungsführung, der nachhaltige Entwicklung und des Rechtsstaats beachtet werden.[146]

Auch wenn die Leitlinien als freiwillige Instrumente nicht unmittelbar rechtsverbindlich sind,[147] stellen sie legitime Anknüpfungspunkte für die Interpretation des Rechts auf Nahrung dar. So verlangt der UN-Sozialausschuss, dass jede Vertragspartei im Rahmen des Berichtsverfahrens darlegt, ob eine Umsetzung erfolgt oder beabsichtigt ist.[148] Schon aufgrund ihrer Form als normative Handlungsanweisungen und der expliziten Bezugnahme auf Menschenrechte sind die Leitlinien als Zwischenrecht (*zebra law*) und nicht bloß als unverbindliche Normierung (*soft law*) zu bezeichnen.[149] Soweit ihre Umsetzung von einer Rechtsüberzeugung getra-

141 Söllner 2007a (oben § 2 Fn. 2), S. 396.
142 FAO, Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realisation of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security, Rome, 23 November 2004 [im Folgenden: FAO-Leitlinien 2004].
143 Ebd., Rn. 19 und Nr. 1.1.
144 Ebd., Rn. 19 und Nr. 1.2.
145 Ebd., Rn. 19.
146 Ebd., Leitlinie 1.
147 Ebd., Section I, Rn. 9.
148 CESCR, Guidelines on Treaty-Specific Documents to be submitted by States Parties under Article 16 and 17 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 24 March 2009, E/C.12/2008/2, Rn. 47.
149 So Söllner 2007a (oben § 2 Fn. 2), S. 409.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-80, am 12.10.2024, 10:00:16
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

gen ist, die schrittweise Verwirklichung des Rechts auf Nahrung zu bezwecken, kann dies als eine spätere Übung bei der Anwendung des UN-Sozialpakts angesehen werden, die gem. Art. 31 Abs. 3 lit. b) der Wiener Vertragsrechtskonvention bei der Auslegung des IPwskR zu berücksichtigen ist. Zudem kann eine solche Staatenpraxis zur Herausbildung einer völkergewohnheitsrechtlichen Norm beitragen.[150]

Im Einklang mit dem Globalen Strategischen Rahmenwerk können die formellen Anforderungen, die sich aus den FAO-Leitlinien ergeben, in sieben Schritten zusammengefasst werden.[151]

1. Aufklärung

In einem ersten Schritt sollen das Ausmaß an und die Ursachen von Nahrungsunsicherheit aufgeklärt werden. Dazu sollen „Informations- und Kartierungssysteme für Ernährungsunsicherheit und Gefährdung" eingerichtet und stark gefährdete Gruppen identifiziert werden.[152] Die Entwicklung länderspezifischer „food security"-Indikatoren soll Nahrungsunsicherheit sichtbar machen.[153]

2. Bestandsaufnahme

Zweitens sollen Regierungen die vorhandenen nationalen Mechanismen zur Hungerbekämpfung auf ihre Wirksamkeit untersuchen. Die Leitlinien fordern die „sorgfältige Bewertung bestehender nationaler Rechtsvorschriften, politischer und verwaltungstechnischer Maßnahmen" sowie die Begutachtung „laufender Programme".[154]

---

150 Unten § 6 B I 1 (S. 225ff.).
151 CFS-Rahmenwerk 2013 (Fn. 35), Chapter V: Uniting and Organizing to Fight Hunger, A.1 (S. 38).
152 FAO-Leitlinien 2004 (Fn. 142), Nr. 13.
153 FAO (2000): Food Insecurity and Vulnerability Information and Mapping Systems (FIVIMS).
154 FAO-Leitlinien 2004 (Fn. 142), Nr. 3.2 und 3.3.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-80, am 12.10.2024, 10:00:16
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

3. Nationale Strategie

Die Ergebnisse sollen drittens für die Erarbeitung nationaler Strategien der Ernährungssicherheit genutzt werden. Die Leitlinien empfehlen, „wo dies geboten erscheint", Aktionspläne „als Element einer allumfassenden nationalen Entwicklungsstrategie, gegebenenfalls unter Einbeziehung von Strategien zur Armutsbekämpfung", zu erlassen.[155] Die „Zivilgesellschaft und andere maßgebliche Gruppen, einschließlich Kleinbauern und traditioneller Bauern, des privaten Sektors, der Frauen und der Jugendorganisationen", sollen an der Erarbeitung beteiligt werden.[156] Diese soll „transparent" sein und in „partizipativer und verantwortlicher Art und Weise vorbereitet und umgesetzt werden".[157]

4. Durchführung

Der vierte Schritt zielt auf die Durchführung der aufgestellten Strategien. Institutionen sollen benannt werden, welche die ausgearbeiteten Programme implementieren. Zur Kohärenzsicherstellung empfehlen die Leitlinien, einen „sektorenübergreifenden Koordinierungsmechanismus"[158] oder „spezifische Institutionen mit der Gesamtverantwortung für die Beaufsichtigung und Koordinierung" zu betrauen.[159] Der private Sektor und die Zivilgesellschaft, „insbesondere der Vertreter der Gruppen, die am stärksten von der Ernährungsunsicherheit betroffen sind", sollen vollständig und transparent beteiligt werden.[160]

5. Überwachung und Auswertung

Zudem soll fünftens der Erfolg der Umsetzung der Maßnahmen überwacht und ausgewertet werden. Nationale Strategien sollen „Ziele, Orientierungswerte und Fristen" enthalten, anhand derer ihre Wirksamkeit gemes-

155 Ebd., Nr. 3.1 und 3.4. bis 3.6.
156 Ebd., Nr. 3.8.
157 Ebd., Nr. 3.9.
158 Ebd., Nr. 5.2.
159 Ebd., Nr. 5.3.
160 Ebd., Nr. 5.4.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-80, am 12.10.2024, 10:00:16
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

sen werden kann.[161] In Haushalten sollen diejenigen Mittel ausgewiesen werden, die zur Bekämpfung von Hunger und für den Erhalt der Ernährungssicherheit eingesetzt werden.[162] Dazu sollen „Informationssysteme" aufgebaut und spezifische „Indikatoren" entwickelt werden.[163] Bei Bewertungsprozessen soll ein „partizipativer Ansatz bei der Gewinnung, Verwaltung, Analyse, Interpretation und Verbreitung von Informationen" sichergestellt sein.[164]

6. Rahmengesetz

Die beiden letzten Schritte zielen auf eine Verrechtlichung der Anti-Hunger-Politik. Es wird empfohlen, den Erlass eines Rahmengesetzes und die Aufnahme verfassungsrechtlicher Normen zu erwägen, in denen das Ziel der Ernährungssicherheit festgeschrieben wird. Die „rechtlichen Rahmenstrukturen" sollen verbessert werden und die Staaten prüfen, ob sie „Bestimmungen in ihr innerstaatliche Recht aufnehmen wollen, möglicherweise auch eine verfassungsrechtliche oder gesetzgeberische Überprüfung, welche die schrittweise Verwirklichung des Rechts auf angemessene Nahrung" erleichtern.[165]

7. Rechtsschutzverfahren

Das abschließende Gebot zielt auf die Einführung von Rechtsschutzverfahren zur Durchsetzung des Rechts auf Nahrung. Die Staaten sollen „administrative, gerichtsähnliche und gerichtliche Mechanismen" ins Auge fassen, „um Rechtsmittel insbesondere für Mitglieder gefährdeter Gruppen angemessen, wirksam und umgehend zugänglich zu machen".[166] Dieses Ziel der Judizialisierung kommt auch durch die Forderung zum Ausdruck,

161 Ebd., Nr. 3.2 und 3.3.
162 Ebd., Nr. 12.
163 Ebd., Nr. 17.
164 Ebd., Nr. 17.6.
165 Ebd., Nr. 7.1.
166 Ebd., Nr. 7.2.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-80, am 12.10.2024, 10:00:16
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

eine unabhängige Menschenrechtsinstitution mit Überwachungskompetenzen zu schaffen.[167]

III. Das Indikatorenmodell

In diesem Abschnitt wird gefragt, inwieweit sich Indikatorenmodelle zur juridischen Überwachung der schrittweisen Verwirklichung des Rechts auf Nahrung eignen. Wie dargelegt, macht das Gebot, im Rahmen einer menschenrechtsbasierten Nahrungssicherheitspolitik bestimmte Indikatoren und Richtwerte festzulegen, um die Effektivität bestehender Strategien fortlaufend kontrollieren zu können, einen wesentlichen Bestandteil der formellen Anforderungen aus, die sich aus den FAO-Leitlinien (2004) ergeben.[168] Diese Verwissenschaftlichung der Anti-Hungerpolitik könnte zugleich einen Ansatz darstellen, anhand dessen eine unabhängige Stelle die Umsetzung des Rechts auf Nahrung in einem Land bewerten könnte. Statt im Einzelfall nach möglichen Verletzungen zu suchen, könnte anhand von Indikatoren und Richtwerten die Wirksamkeit der Nahrungssicherheitspolitik insgesamt beleuchtet werden. In diesem Sinne fordert der UN-Sozialausschuss bezüglich der nationalen „right to food"-Strategie die Festlegung nachprüfbarer Standards, die im Rahmen nationaler und internationaler Überprüfungsverfahren genutzt werden können.[169]

1. Das IBSA-Verfahren

Seit seiner Kommentierung des Rechts auf Gesundheit (2000) favorisiert das CESCR ein vierstufiges Vorgehen,[170] das in der Literatur als „IBSA-Verfahren" bezeichnet wird.[171] Danach soll ein Vertragsstaat unter Berücksichtigung internationaler Standards Indikatoren (*indicators*) zur Messung der progressiven Verwirklichung eines wsk-Rechts festlegen. Sodann sollen Zielwerte (*benchmarks*) bestimmt werden, die bis zum nächsten Be-

167 Ebd., Nr. 18.
168 Oben C II 5 (S. 101).
169 CESCR, General Comment 12 – *the right to food*, Rn. 29.
170 CESCR, General Comment 14 – *the right to health*, Rn. 57 u. 58.
171 *Duchstein, M.* (2010): Das internationale Benchmarkingverfahren und seine Bedeutung für gewerblichen Rechtsschutz, S. 271ff.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-80, am 12.10.2024, 10:00:16
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

richtstermin angestrebt werden. Anschließend soll der Ausschuss im Rahmen einer Vorprüfung (*scoping*) verifizieren, ob die formulierten Ziele ausreichend ambitioniert sind. Schließlich kann das CESCR im kommenden Berichtsverfahren eine Überprüfung (*assessment*) vornehmen, um zu kontrollieren, ob der Vertragsstaat seine „benchmarks" tatsächlich erreicht hat.

2. „Food security"-Indikatoren

In seiner Kommentierung des Rechts auf Nahrung hat das CESCR keine bestimmten „indicators" vorgegeben, sondern lediglich bemerkt, dass das Kriterium des wirtschaftlichen Zugangs „ein Maß" dafür sei, „inwieweit das Recht auf angemessene Nahrung zufriedenstellend gesichert ist".[172] Im Folgenden soll untersuchen werden, ob und inwieweit die Anforderungen, die sich aus den Grundelementen (Verfügbarkeit, Zugänglichkeit, Nachhaltigkeit und Angemessenheit) ergeben, überhaupt in aussagekräftige Messwerte übersetzt werden können. Da diese Elemente sich weitgehend mit den Dimensionen der Nahrungssicherheit decken, soll die Aussagekraft von bestehenden „food security"-Indikatoren dargestellt und nach ihrer Angemessenheit für die Beurteilung des Verwirklichungsstandes des Rechts auf Nahrung gefragt werden. Schon das Erfordernis, den Nahrungszugang jederzeit für alle Menschen zu gewährleisten, verdeutlicht, dass das Ziel der Nahrungssicherheit im Grunde niemals endgültig erreicht werden kann. Zudem kann das vierdimensionale Mehrebenenkonzept aufgrund seiner begrifflichen Vielschichtigkeit in unzählige Sachbegriffe übersetzt werden.[173] Statt sämtliche Möglichkeiten zu eruieren, stehen deshalb die „food security"-Indikatoren, die von der Welternährungsorganisation (FAO) entwickelt wurden, im Vordergrund. Einzubeziehen sind neuere Maßstäbe, welche die FAO im Jahr 2012 präsentiert hat.[174] Dieses Indikatorenset wird mit den Vorschlägen einer menschenrechtlichen Forschungsgruppe um Eibe Riedel verglichen, die 37 „right to food"-Indika-

172 CESCR, General Comment 12 – *the right to food*, Rn. 13.

173 Vgl. *Cafiero, C.* (2012): What do we really know about food security?, S. 6.

174 FAO, WFP and IFAD (2012a): The State of Food Insecurity in the World 2012, Rome, Table A2.2, Annex 2 (S. 54); erste Ergebnisse finden sich in FAO, WFP and IFAD (2014): The State of Food Insecurity in the World 2014, S. 14ff., Annex 2 (S. 45).

https://doi.org/10.5771/9783845273945-80, am 12.10.2024, 10:00:16
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

toren entwickelt hat.[175] Ausgespart werden Prozessindikatoren wie die Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes[176] oder das Vorhandensein einer nationalen Strategie,[177] soweit diese die Formalpflichten und nicht die Grundelemente operationalisieren.

3. Kernpflicht

Zunächst sollen mögliche Indikatoren zur Konkretisierung der Kernpflicht vorgestellt werden. Der UN-Sozialausschuss hat den genauen Umfang der „minimum core obligations" nie beziffert. So spricht das Komitee im Hinblick auf das Recht auf Nahrung lediglich allgemein von der Pflicht die „Befriedigung des unverzichtbaren Mindestbedarfs" sicherzustellen,[178] ohne etwa konkret drei Mahlzeiten (einschließlich einer warmen Speise) pro Tag einzufordern oder eine bestimmte tägliche Kalorienzahl für jede Person als Bezugsgröße festzulegen. Mit Blick auf das Recht auf Wasser spricht das CESCR ebenfalls generalisierend von einer „ausreichenden Menge sauberen Wassers zur Deckung des persönlichen Bedarfs und der Haushaltsführung",[179] ohne z. B. eine Literzahl, die jeder Person unbedingt täglich zur Verfügung zu stellen ist, zu benennen.

Die genaue Umfangsbestimmung der „minimum core obligations" ist nicht allgemein, sondern stets kontextspezifisch vorzunehmen.[180] Der Mindestgehalt des Rechts auf Nahrung kann in einem extrem armen Land allein vor chronischer Unterernährung schützen, während reichere Länder zudem Mangelernährung verhindern und wohlhabende Staaten den Zugang zu angemessenen Lebensmitteln für alle gewährleisten müssen.

---

175 *Söllner, S.* (2007b): Right to Food Indicator Description, S. 146ff.
176 Ebd., Indikator 12 (S. 167).
177 Ebd., Indikator 13 (S. 168).
178 CESCR, General Comment 12 – *the right to food*, Rn. 17.
179 CESCR, General Comment 15 – *right to water*: "the minimum essential amount of water, that is sufficient and safe for personal and domestic uses to prevent disease" (Rn. 37a). Eigene Übersetzung.
180 Vgl. Langford & King 2008 (oben § 2 Fn. 16), S. 495.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-80, am 12.10.2024, 10:00:16
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

a. Der FAO-Hungerindex

Der bekannteste Hungerindikator ist der Maßstab der ausreichenden Nahrungsenergie, die in Kalorien angegeben wird und ein gesundes und aktives Leben ermöglichen soll. Die FAO veröffentlicht auf dieser Grundlage seit 1999 jährlich ihre Schätzungen über das Ausmaß des weltweiten Hungers. Der „Hunger-Index" gilt als Indikator zur Messung des internationalen Versprechens, die Anzahl der Hungernden bis 2015 zu halbieren.[181] Die Mannheimer Forschungsgruppe empfiehlt ebenfalls diesen Ergebnisindikator.[182]

Die Grundlage bildet die Bestimmung der Verfügbarkeitsdimension auf nationaler Ebene. Ermittelt wird, ob über den Zeitraum eines Jahres ausreichend Nahrung vorhanden gewesen ist.[183] Das Angebot ergibt sich aus der Summe der inländischen Produktionsmenge, der Importe und der Reserven repräsentativer Agrargüter. Abgezogen werden Exporte, Produktionsverluste und Verwendungsmengen zu Nichternährungszwecken (z.B. Saatgut, Fütterung). Diese Nahrungsbilanzen (*Food Balance Sheets*) werden durch nationale Stellen erstellt und an die FAO übermittelt.[184] Diese vergleicht sodann das Angebot mit dem in einzelnen Ländern bestehenden Nahrungsbedarfs der Bevölkerung.

Der FAO-Hungerindex ist wissenschaftlich alles andere als unumstritten. Die Verlässlichkeit der Datengrundlage wird bezweifelt.[185] Der Indikator wird als zu eng kritisiert.

b. Niedrige Bedarfswerte

Die angesetzten Bedarfswerte gelten als zu niedrig. Um das nationale Mindestnahrungsbedürfnis zu ermitteln, bildet die FAO bestimmte „ener-

---

181 Oben A I (S. 81ff.).

182 Söllner 2007b (Fn. 175), indicator 7: *Per capta availability sourced through domestic production, imports and food aid* (S. 162).

183 Vgl. *Naiken, L.* (2003): FAO methodology for estimating the prevalence of undernourishment. In: Proceedings: Measurement and Assessment of Food Deprivation and Undernutrition.

184 FAO (2001): Food Balance sheets, A handbook.

185 Vor allem die Statistiken bevölkerungsreicher Länder wie Indien und China gelten als unzuverlässig, *Headey, D.* (2011): Was the Global Food Crisis Really a Crisis?, S. 66.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-80, am 12.10.2024, 10:00:16
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

gy requirement norms“, die sich etwa nach Alter und Geschlecht der Bevölkerung richten.[186] Diese liegen für Erwachsene zwischen 2000 und 2700 Kilokalorien pro Tag.[187] Der Hungerindex unterstellt einen bewegungsarmen Lebensstil (*sedentary lifestyle*), der lediglich auf Personen zutrifft, die keine harte körperliche Arbeit verrichten (z.B. Bürotätigkeiten).[188] Schon die Zugrundelegung eines moderaten Lebensstils würde zu einer signifikanten Erhöhung der globalen Hungerzahlen führen.[189]

Künftig will die FAO die Inanspruchnahme durch stärker physisch belastende Arbeitstätigkeiten berücksichtigen.[190] Ein neuer Indikator soll den Anteil an angemessener Nahrungsversorgung anzeigen.[191]

Zudem sollen bei der Berechnung der Verfügbarkeit künftig Nahrungsverluste einbezogen werden.[192] Der Schwund von Agrar- und Nahrungsprodukten durch Überproduktion, hohe Produktanforderungen, mangelnde Lagerungsmöglichkeiten und sorgloses Konsumverhalten ist gravierend. Er wird global auf ein Drittel aller produzierten Nahrungsmittel geschätzt.[193]

c. Mangelernährung

Die FAO gibt offen zu, dass ihrem Modell ein präziser, gleichwohl sehr restriktiver Indikator zur Messung chronischer Unterernährung zugrunde liegt.[194] Mit diesem Indikator lasse sich die Verbreitung chronischer Mangelernährung nicht aufklären.[195] Dieser „stille Hunger“ beruht auf einem Mangel an überlebenswichtigen Stoffen wie Mineralien und Vitaminen,

---

186 Die Daten stammen von der UN Population Division, vgl. FAO (2012): The State of Food Insecurity in the World, Technical note FAO methodology to estimate the prevalence of Undernourishment, S. 13.

187 Vgl. *Ziegler, J.* (2012): Wir lassen sie verhungern, S. 26.

188 FIAN (2013a): Zahlenzauber: Wirklich weniger Hunger in der Welt?, S. 3.

189 Vgl. Schätzungen von Lappé/Clapp/Anderson et al. 2013 (Fn. 12), S. 253.

190 Drei Schwellenwerten (für moderate, normale und intensive physische Aktivitäten) sollen berücksichtigt werden, FAO, SOFI 2012 (Fn. 174), Annex 2 (S. 55).

191 Ebd., Table A2.2, Annex 2 (S. 54): “average dietary supply adequacy”.

192 Vgl. FAO, Technical Note 2012 (Fn. 186), S. 10.

193 *Gustavsson, J., Cederber, C. and Sonesson, U.* (2011): Global food losses and food waste.

194 FAO, Technical Note 2012 (Fn. 186), Annex II (S. 52).

195 FAO, WFP and IFAD (2013): The State of Food Insecurity in the World 2013, S. 46.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-80, am 12.10.2024, 10:00:16
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

der vor allem durch eine zu einseitige Ernährung verursacht wird.[196] Die UN Millennium Task Force schätzt, dass sich die Zahl der Hungernden verdoppeln würde, wenn diese Art des Hungers einbezogen würde.[197]

Der scheinbar objektive Indikator des „Untergewichts" erfasst das Phänomen der Mangelernährung nur partiell.[198] Gerade arme Bevölkerungsschichten sind häufig sogar übergewichtig.[199] Denn nicht selten sparen einkommensschwache Haushalte, indem sie auf fett- und kalorienhaltige Lebensmittel zurückgreifen und reichhaltigere Nahrungsmittel wie frisches Obst und Gemüse, die teurer sind, meiden.[200]

Dieser Aspekt könnte anhand von Faktoren wie Blutarmut, Mikronährstoffmangel und der Verbreitung von Diarrhö gemessen werden.[201] Die FAO will künftig anthropomorphe Eigenschaften (wie ein zu geringes Körpergewicht von Erwachsenen) als Ergebnisindikatoren einbeziehen.[202] Mit Blick auf Kinder unter fünf Jahren soll neben dem Merkmal des zu geringen Körpergewichts auf Symptome akuter Mangelernährung (*waste*) und körperlicher Unterentwicklung (*stunting*) abgestellt werden.[203]

d. Nutzung

Zu den neuen FAO-Determinanten, welche die Nutzungsdimension abbilden sollen, gehören der Zugang zu Wasserversorgung und Sanitäranla-

196 Vgl. Ziegler 2012 (Fn. 187), S. 30 und 50.
197 UN Millennium Project 2005 (oben § 1 Fn. 57), S. 2.
198 Söllner 2007b (Fn. 175), indicator 2 (subindicator: *Percentage of adults with low body mass index*), S. 152.
199 *Segall-Corrêa, A. M., Marin-Leon, L. & Pérez-Escamilla, R.* (2010): Escala Brasileira de Medida da Insegurança Alimentar (EBIA), Fome Zero, Vol. 3, S. 28.
200 Ebd.
201 Söllner 2007b (Fn. 175), indicator 3: *Percentage of malnourished population (deficiency in micronutrients)*, S. 155.
202 Vgl. FAO, SOFI 2012 (Fn. 174), Table A2.2, Annex 2 (S. 54).
203 Mit Blick auf das UN-Milleniumsziel, UN Secretary-General 2001 (Fn. 11), Annex I (S. 56) – indicator 4: *Prevalence of underweight children (under five years of age)*.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-80, am 12.10.2024, 10:00:16
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

gen.[204] Diese Indikatoren lassen sich als Operationalisierung des Kerngehalts des Rechts auf Wasser verstehen.

4. Zugang

Die Verfügbarkeit von Nahrung stellt eine notwendige, nicht aber hinreichende Bedingung für die Verwirklichung von Nahrungssicherheit dar.[205] Der FAO-Hungerindex wird kritisiert, weil er die Zugangsdimension nur ungenügend erfasst.[206] Berücksichtigt wird lediglich ein Variationskoeffizient.[207] Grundlage bilden nationale Umfragen, die meist Einkommen und Ausgaben auf Haushaltsebene ermitteln.[208] Die Aufwendungen für Lebensmittel werden dann in Nahrungsprodukte und Kalorien umgerechnet.[209] Umfragen, die nach konsumierten Nahrungsmitteln fragen,[210] sind selten und häufig wenig aussagekräftig, weil sie nur über einen kurzen Zeitraum (meist nur über eine Woche) durchgeführt werden.[211] Generell sind Haushaltsbefragungen nicht geeignet, den Grad an Nahrungssicherheit weiblicher Haushaltsmitglieder abzubilden, soweit diese durch den Ehemann bzw. Vater bei der Lebensmittelzuteilung diskriminiert werden.[212]

a. Lebensmittelpreise

Der FAO-Hungerindex bildet aufgrund seines einjährigen Bemessungszeitraums kurzfristige Auswirkungen auf den Zugang (etwa durch abrupt

---

204 FAO, SOFI 2012 (Fn. 174), Annex 2, Table A2.2 (S. 54); vgl. auch Söllner 2007b (Fn. 175), indicator 8: *Proportion of population without access to improved sanitation* (S. 163) und indicator 9: *Proportion of population without sustainable access to an improved water source* (S. 164).

205 FAO, SOFI 2013 (Fn. 195), S. 18.

206 Vgl. etwa *Masset, E.* (2010): "A review o hunger indices and methods to monitor country commitment to fighting hunger". In: Food Policy, Vol. 36, S. 105.

207 FAO, Technical Note 2012 (Fn. 186), S. 11.

208 Ebd.

209 Cafiero 2012 (Fn. 173), S. 18.

210 Allgemein *Perez-Escamilla, R. & Segall-Corrêa, A. M.* (2008): "Food Insecurity measurement and indicators". In: Revista de Nutrição, Vol. 21, S. 15ff.

211 Vgl. Cafiero 2012 (Fn. 173), S. 17f.

212 Vgl. UN Millennium Project 2005 (oben § 1 Fn. 57), S. 2.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-80, am 12.10.2024, 10:00:16
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

ansteigende Lebensmittelpreise) nicht ab.[213] Künftig will die FAO die Entwicklung nationaler Lebensmittelpreise als Prozessindikator beobachten.[214]

b. Ausgabenanteile

Die Entwicklung der Lebensmittelpreise ist jedoch nur ein unvollständiger Faktor zur Bestimmung des Zugangs. Neben den Endverbraucherpreisen ist das Einkommen entscheidend: Je geringer dieses ausfällt, desto stärker sind Haushalte von steigenden Lebensmittelpreisen betroffen. Deswegen hat die FAO den Anteil der Ausgaben für Nahrung am Gesamteinkommen von Armen als neuen Indikator vorgeschlagen.[215] Je höher dieser Ausgabenanteil ausfällt, desto prekärer ist der Zugang. Ein eindeutiger Schwellenwert zur Bestimmung von Nahrungsunsicherheit wird nicht genannt. Während die Haushalte in der Europäischen Union durchschnittlich 21% ihres Einkommens für Nahrung ausgeben,[216] verwenden Menschen in „Entwicklungsländern" bis zu drei Viertel ihrer Einnahmen für Lebensmittel.[217]

c. Voices of the Hungry

Innovativ ist das Modell der psychometrischen Skalierung, das sich sowohl zur Überprüfung von Kernpflichten als auch zur Feststellung leichterer Formen von Nahrungsunsicherheit eignet. Solche erfahrungsbasierten Indikatorenmodelle wurden in Südamerika erprobt. In Brasilien wurde auf Grundlage empirischer Untersuchungen der Erfahrungen von Ernährungsunsicherheit auf Haushaltsebene ein Katalog von 15 Ja-Nein-Fragen entwickelt, die sich auf die letzten drei Monate beziehen.[218] So können durch Haushaltsbefragungen verschiedene Grade an Ernährungsunsicherheit er-

---

213 Lappé/Clapp/Anderson, et al. 2013 (Fn. 12), S. 253.
214 Vgl. FAO, SOFI 2012 (Fn. 174), S. 55-56.
215 Ebd., Table A2.2 (Annex 2, S. 54).
216 Einzogen sind (alkoholische) Getränke und Cateringdienstleistungen (z.B. Restaurants), vgl. KOM 2011 (Fn. 76), S. 144.
217 Interagency Report (2011): Price Volatility in Food and Agricultural Markets, Rn. 32.
218 Vgl. Pérez-Escamilla & Segall-Corrêa 2008 (Fn. 210), S. 24.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-80, am 12.10.2024, 10:00:16
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

mittelt werden. Gefragt wird etwa, ob sich das Haushaltsmitglied Sorgen gemacht hat, dass die Lebensmittel zur Neige gehen, bevor neue Nahrung erworben werden kann[219] oder ob ein Kind/Jugendlicher im Befragungszeitraum einen ganzen Tag ohne Nahrung geblieben ist.[220]

Die FAO will an diese Modelle anknüpfen und hat das Projekt „Stimmen der Hungrigen" (*Voices of the Hungry*) ins Leben gerufen. Ab 2015 sollen Basiswerte bereit stehen, anhand derer der Fortschritt bei der Bekämpfung des Hungers durch repräsentative Befragungen gemessen wird.[221]

5. Stabilität/Nachhaltigkeit

Schließlich hat die FAO einzelne Risikovariablen definiert, die sich weniger zur Bestimmung von Menschenrechtsverletzungen eignen, jedoch praktische Hinweise für geeignete Schritte zur Überwindung von Nahrungsunsicherheit liefern können. Diese „Vulnerability-Indicators" sollen strukturelle Faktoren abbilden. Dazu gehören volkswirtschaftliche Variablen (wie das Verhältnis von Nahrungsimporten zu allgemeinem Warenexporten), Produktionsfaktoren (wie der Anteil an bewässertem Agrarland) und politische Indikatoren (wie die Abwesenheit von bewaffneten Konflikten und Terrorismus).[222]

6. Ergänzende Indikatoren

Ertragreich erscheint es, die genannten etablierten „food-security"-Indikatoren im Rahmen menschenrechtlicher Überprüfungsverfahren durch weitere „right to food"-Faktoren zu ergänzen.

---

219 Ebd., Frage 1: "Were you worried that you would run out of food before being able to buy or receive more food?".

220 Ebd., Frage 15: "Did your children go without food for a whole day because there was not enough money to buy food?".

221 FAO, SOFI 2013 (Fn. 195), S. 18.

222 Vgl. FAO, SOFI 2012 (Fn. 174), Table A.2.2, Annex 2 (S. 54).

https://doi.org/10.5771/9783845273945-80, am 12.10.2024, 10:00:16
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

a. Selbstversorgung

So ist der Ansatz der Mannheimer Forschungsgruppe zu begrüßen, mit Blick auf die schrittweise Verwirklichung des Rechts auf Nahrung zugleich das Ausmaß an Selbstversorgung in einem Land in den Blick zu nehmen. Als Ergebnisindikator soll der „Prozentsatz der Bevölkerung ohne Zugang zu produktiven Ressourcen" berücksichtigt werden.[223] Begründet wird dies mit der Bedeutung des Zugangs zu Produktivmitteln, insbesondere für marginalisierte und unterprivilegierte Gruppen in ländlichen Räumen. Philip Alston hat bereits 1997 den Vertragsstaaten des IPwskR nahegelegt, im Rahmen des Berichtsverfahrens vor dem UN-Sozialausschuss über die Situation besonders gefährdeter Gruppen Rechenschaft, insbesondere mit Blick auf Landlose und marginalisierte Bäuerinnen und Bauern sowie Arbeitslose im ländlichen Raum, abzulegen.[224]

b. Überernährung

Zudem sollte aus Sicht des Rechts auf Nahrung eine Operationalisierung des Angemessenheitselements angedacht werden. Dazu könnte auf den Anteil der überernährten Bevölkerung abgestellt werden.[225] Ein zu hohes Körpergewicht kann nicht nur als ein Hinweis auf zu einseitige Nahrungsgewohnheiten verstanden werden, sondern auch darauf hindeuten, dass sich Menschen gesunde Nahrung nicht leisten können. Als Subindikatoren zur Messung der Überernährung wird vorgeschlagen, auf die Verbreitung von Übergewicht sowie auf durch Adipositas verursachte Krankheiten abzustellen.[226] Die Weltgesundheitsorganisation schätzt die Zahl der chronisch Übergewichtigen auf rund 1,4 Milliarden Menschen.[227] Dazu gehören mehr als 40 Millionen Kinder unter fünf Jahren, deren gesundheitliche Entwicklung durch ein zu hohes Körpergewicht besonders stark beeinträchtigt wird.

---

223 Söllner 2007b (Fn. 175), indicator 6: *Percentage of population lacking access to natural resources* (S. 160).

224 *Alston, P.* (1997): The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Manual on Human Rights Reporting, S. 122.

225 Söllner 2007b (Fn. 175), indicator 4: *Percentage of malnourished population (over nutrition)*, S. 57.

226 Ebd.

227 WHO (2013): Obesity and overweight. Factsheet Nr. 311.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-80, am 12.10.2024, 10:00:16
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

c. Soziale und ökologische Akzeptabilität

Nicht zuletzt sollten nicht-ernährungsspezifische Aspekte zur Bestimmung des Elements der Angemessenheit berücksichtigt werden. Bislang werden keine Indikatoren, welche die Zufriedenheit der Bevölkerung mit sozialen und ökologischen Aspekten verfügbarer Lebensmittel abbilden könnten, diskutiert.

Abgestellt werden könnte auf den Marktanteil von Lebensmitteln mit besonderen Gütesiegeln für ökologischen Anbau oder sozialen Standards wie „Fair Trade"-Marken. Außerdem könnte auf das Instrument direkter Befragung zurückgegriffen werden. So enthält der in Brasilien verwendete Fragekatalog zur Ermittlung des Grades an Nahrungssicherheit auf Haushaltsebene (die „Escala Brasileira") eine Frage, die auf die Angemessenheit von Nahrung zielt. Gefragt wird, ob das erwachsene Haushaltsmitglied aufgrund eines Geldmangels im Befragungszeitraum nicht in der Lage gewesen ist, seinen Kindern/Jugendlichen gesunde und abwechslungsreiche Mahlzeiten zu zubereiten.[228] In ähnlicher Weise könnte gefragt werden, ob aufgrund eines Geldmangels Nahrungsprodukte verwendet wurden, die nach Ansicht des befragten Haushaltsmitglieds nicht in sozial- und umweltverträglicher Weise produziert wurden.

D. Brasilien als Beispiel

In diesem letzten Abschnitt des Kapitels sollen die Potenziale und Grenzen eines menschenrechtsbasierten Ansatzes für Nahrungssicherheit am Beispiel Brasiliens behandelt werden. Das größte Land Lateinamerikas gilt als Vorbild für eine gelungene Anti-Hungerpolitik.[229] Das Ausmaß an Nahrungsunsicherheit konnte in der letzten Dekade erheblich gesenkt werden, so dass das UN-Millenniumsziel, den Anteil der Hungernden bis 2015 zu halbieren, in Brasilien vorzeitig erreicht wurde.[230]

---

228 Vgl. Pérez-Escamilla & Segall-Corrêa 2008 (Fn. 210), Frage 4: „Were you unable to offer your children/adolescents a healthy and varied diet because you did not have enough money?" (S. 24).

229 FAO (2007b): Right to Food: Lessons learned in Brazil; CFS-Rahmenwerk 2013 (Fn. 35), S. 39.

230 FAO, SOFI 2014 (Fn. 174), S. 23ff.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-80, am 12.10.2024, 10:00:16
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

I. Strategie „Fome Zero" und das Rahmengesetz

Schon im Wahlkampf hatte der Präsidentschaftskandidat der Arbeiterpartei Luiz Inácio Lula da Silva die Bekämpfung des Hungers zu einem seiner Hauptanliegen erklärt. Am ersten Tag seines Amtsantrittes im Januar 2003 erließ der neue Präsident ein Eilgesetz, das die Wiedereinführung des Nationalen Rats für Nahrungs- und Ernährungssicherheit und die Schaffung eines außerordentlichen Sekretariats für Ernährungssicherheit und Hungerbekämpfung vorsah.[231] Im selben Jahr wurde der Plan „Fome Zero" (Nullhunger), der von der NGO Instituto Cidadania entworfen worden war, zum offiziellen Regierungsprogramm erklärt.[232]

Im September 2006 stimmte der Senat für ein Rahmengesetz zur Schaffung eines nationalen Systems für Nahrungs- und Ernährungssicherheit,[233] das durch einen Präsidialerlass (2010) konkretisiert wurde.[234]

1. Zielbestimmungen

Das Rahmengesetz legt allgemeine Ziele der Ernährungssicherheitspolitik fest, die einzelne Aspekte der Dimensionen berühren. So soll der Zugang zu Nahrung durch Produktion, Lagerung und Verteilung sowie durch Schaffung von Arbeitsplätzen und Einkommensumverteilung verbessert werden.[235] Zudem werden die Wissensvervielfältigung und der Zugang zu Informationen anvisiert.[236] Ebenso werden Aspekte der Lebensmittelsicherheit (z.B. biologische Qualität von Nahrung),[237] das Ziel der Erhal-

---

231 Siehe Art. 1°, § 1°, III und Art. 9° (*Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutrição*) sowie Art. 26 (*Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome*) der Medida Provosória Nr. 103, vom 1. Januar 2003.

232 Instituto Cidadania (2001): O Projeto Fome Zero – Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil, Versão III, Oktober; dazu *Takagi, M.* (2010): A Implantação do Programa Fome Zero no Governo Lula, Fome Zero, Vol. 1, S. 54ff.

233 Gesetz Nr. 11.346, vom 15. September 2006 – *Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN).*

234 Präsidialerlass Nr. 7.272, vom 25. August 2010 – *Decreto que institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN).*

235 Art. 4° I des Gesetzes Nr. 11.346.

236 Art. 4° V des Gesetzes Nr. 11.346.

237 Vgl. Art. 4° I bis V des Gesetzes Nr. 11.346.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-80, am 12.10.2024, 10:00:16
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

tung der Biodiversität und der nachhaltigen Nutzung von Ressourcen genannt.[238]

2. Institutionalisierung

Das Rahmengesetz regelt die institutionellen Zuständigkeiten. Das oberste Organ stellt die Bundeskonferenz für Nahrungs- und Ernährungssicherheit dar. Die Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional ist für die Formulierung der Grundzüge und Prioritäten und die Evaluation der Ernährungssicherheitspolitik zuständig.[239] Sie soll mindestens alle vier Jahre einberufen werden.[240]

Als ständiges Beratungsgremium für den Präsidenten dient der Nationale Rat für Nahrungs- und Ernährungssicherheit. Der Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutrição (CONSEA) bereitet die Nationale Konferenz vor und richtet gleichzeitig auf Grundlage der Konferenzergebnisse weitere Empfehlungen an die Bundesexekutive. Der Rat besteht nur zu einem Drittel aus Regierungsvertreterinnen und -vertretern und zu zwei Dritteln aus Mitgliedern der Zivilgesellschaft.[241] Letztere werden auf der Konferenz gewählt und stellen den Vorsitz des Rates, der vom Präsidenten auf Vorschlag der Ratsmitglieder ernannt wird.[242] Der Rat steht damit für einen partizipativen Ansatz wie ihn die FAO-Leitlinien einfordern. Auch wenn der CONSEA den Präsidenten nur berät und mit keinen Exekutivbefugnissen ausgestattet ist, übt dieser tatsächlich einen erheblichen Einfluss aus und hat die Implementierung wesentlicher Programme, vor allem zur Stärkung der kleinbäuerlichen Landwirtschaft, angestoßen.[243]

Das dritte Hauptorgan ist die interministerielle Kammer für Nahrungs- und Ernährungssicherheit.[244] Die Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) koordiniert auf Grundlage der Ratsempfehlungen die Ernährungssicherheitspolitik zwischen den beteiligten Ministerien. Sie steht für einen sektorübergreifenden Koordinierungsme-

---

238 Vgl. Art. 4° II des Gesetzes Nr. 11.346.
239 Art. 11 I des Gesetzes Nr. 11.346.
240 Art. 11 II (a) des Gesetzes Nr. 11.346.
241 Art. 11 II, § 2° I und II des Gesetzes Nr. 11.346.
242 Art. 11 II, § 2° II und § 3° des Gesetzes Nr. 11.346.
243 *Menezes, F.* (2010): Mobilização Social e Participação da Sociedade Civil, Fome Zero, Vol. 1, S. 123ff.
244 Art. 11 III des Gesetzes Nr. 11.346 (Fn. 233).

https://doi.org/10.5771/9783845273945-80, am 12.10.2024, 10:00:16
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

chanismus im Sinne der FAO-Leitlinien, an dem derzeit 19 Ministerien unter der Leitung des Ministeriums für soziale Entwicklung und Hungerbekämpfung beteiligt sind.[245] Das Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome wurde 2004 von Präsident Lula anstelle des vorläufigen Sekretariats für Ernährungssicherheit eingerichtet.

II. Nationaler Plan

Die interministeriale Kammer ist in Zusammenarbeit mit dem Rat für die Erarbeitung des Nationalen Plans für Nahrungs- und Ernährungssicherheit zuständig, der auf Grundlage der Konferenzergebnisse verfasst wird.[246] Der Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutrição soll eine Analyse der nationalen Ernährungssicherheit und eine Bestandsaufnahme der Programme vornehmen sowie Prioritäten, die nötigen Haushaltsmittel und die jeweilige Verbands- und Organzuständigkeit benennen.[247] Der erste Plan dieser Art wurde im August 2011 verabschiedet und galt für den Zeitraum 2012 bis 2015.[248]

1. Leitlinien und Aufgabenbereiche

Dem Plan liegt ein weites Verständnis des Konzepts der „food security" zu Grunde. Den inhaltlichen Kernbestandteil bilden acht Richtlinien zu den Themenbereichen universeller Zugang zu Nahrung (1), nachhaltige Versorgung (2), Bildung (3), „quilombolas",[249] traditionelle Gemeinschaften und indigene Völker (4), Gesundheit (5), Zugang zu Wasser (6), internationale Zusammenarbeit (7) und Überwachung (8).[250]

---

245 Vgl. Angaben auf der Hompepage des Ministeriums für Soziale Entwicklung und Hungerbekämpfung: <http://www.mds.gov.br/acesso-a-informacao/orgaoscolegiados/orgaos-em-destaque/caisan>.

246 Art. 8°, 18 und 22 des Präsidialerlasses Nr. 7.272 (Fn. 234).

247 Art. 19 des Präsidialerlasses Nr. 7.272 (Fn. 234).

248 CAISAN (2011): Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2012/2015.

249 Der Begriff steht für Gemeinschaften, die in ihrem Ursprung auf Siedlungen geflohener Sklaven zurückgehen.

250 Vgl. CAISAN, Plano Nacional 2011 (Fn. 248), S. 49-114.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-80, am 12.10.2024, 10:00:16
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Die „diretrizes“ werden jeweils durch Zielbestimmungen und eine Vielzahl an prioritären Aufgaben konkretisiert. Während erstere allgemeine Leitsätze enthalten, bestimmen letztere zum Teil präzise Anforderungen an Regierungsprogramme und lassen sich als konkrete Richtwerte (*benchmarks*) verstehen. Schließlich werden Initiativen genannt, um diese Ziele zu erreichen.

2. Indikatoren

Der Präsidialerlass vom August 2010 führt sieben Bereiche auf, für die Indikatoren zur Erfolgsüberprüfung entwickelt werden sollen.[251] Genannt werden Dimensionen der „food security“ wie „Verfügbarkeit von Nahrung“ und „Zugang zu angemessenen Lebensmitteln“ oder Sektoren wie „Einkommen und Lebensbedingungen“ oder „Gesundheit“.[252] Der Plan 2012/2015 entspricht diesen Anforderungen und sieht insgesamt 60 Unterindikatoren vor, die jeweils räumlich (z.B. Brasilien und Regionen), zeitlich (z.B. jährlich) bestimmt sowie einer Methode und zuständigen Stelle (z.B. Volkszählung/Instituto Brasileiro de Geografia e Estaística) zugeordnet wurden.[253]

a. Nahrungssicherheit auf Haushaltsebene

Die Entwicklung der Escala Brasileira de Medida da Insegurança Alimentar stellt eine der wesentlichen Innovationen zur Messung des Konzepts der Ernährungssicherheit dar.[254] Diese erfahrungsbasierte Methode wird im Plan als erster Subindikator zur Messung des Zugangs aufgeführt.[255] Auf Grundlage dieses Forschungsdesigns wurde im Jahr 2004 die erste repräsentative Studie zur Ernährungssicherheit für ganz Brasilien durchgeführt. Danach waren mehr als 72 Millionen Brasilianerinnen und Brasilia-

251 Art. 21, § 5° des Präsidialerlasses Nr. 7.272 (Fn. 234).
252 Art. 21, § 5° II, III, IV, V und IV des Präsidialerlasses Nr. 7.272 (Fn. 234).
253 CAISAN, Plano Nacional 2011 (Fn. 248), Annex I (S. 117ff.).
254 Oben C III 4 c (S. 110ff.).
255 CAISAN, Plano Nacional 2011 (Fn. 248), S. 119, Indicador No. 24.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-80, am 12.10.2024, 10:00:16
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

ner in einem bestimmten Grad von Ernährungsunsicherheit betroffen (umgerechnet ca. 35% aller Haushalte).[256]

Die fünf Jahre später durchgeführte Nachfolgestudie stellt einen erheblichen Rückgang der Ernährungsunsicherheit fest. Demnach fiel die Zahl der von „food insecurity" Betroffenen zwischen 2004 und 2009 von 72 auf 65,6 Millionen Menschen.[257] Die Anzahl der Personen, die unter mittlerer und schwerer Ernährungsunsicherheit leiden, sank am stärksten und zwar um jeweils 6,3 bzw. 3,7 Mio. Insgesamt waren im Jahr 2009 immer noch 11 Mio. Brasilianerinnen und Brasilianer von Hunger betroffen.

b. Einkommen

Als ein Indikator zur Messung des Einkommens und der Lebensverhältnisse wird im Plan 2012/2015 der Gini-Index genannt.[258] Brasilien weist mit einem Gini-Koeffizienten von 55.9 den dritthöchsten Einkommensunterschied in Lateinamerika und der Karibik auf.[259]

Der nationale Plan nennt als weiteren Indikator die Anzahl an Personen, die in extremer Armut leben.[260] In Brasilien gilt eine Person als extrem arm, wenn sie nicht mehr als ein Viertel des gesetzlichen Mindestlohns verdient.[261] Wird von dieser Definition ausgegangen, so konnten zwischen 1995 und 2008 ca. 13,1 Mio. Brasilianerinnen und Brasilianer der „pobreza extrema" entfliehen (dies entspricht einer Reduzierung des Anteils an der Gesamtbevölkerung von 20,9% auf 10,5%).[262] Nach der engeren internationalen Begriffsbestimmung (Einkommen unter 1,25 US-Dollar pro Tag), die zur Bestimmung des ersten UN-Millenniumsziels herangezogen

256 Instituto Brasileiro de Geografia e Estaística (2004): Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: segurança alimentar 2004, Analysis dos resultados, Tabela 2 (S. 29).

257 Instituto Brasileiro de Geografia e Estaística (2009): Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: segurança alimentar 2004/2009, Analysis dos resultados, Tabela 3(S. 34).

258 CAISAN, Plano Nacional 2011 (Fn. 248), S. 119, Indicador No. 18.

259 UNDP (2010): Regional Human Development Report for Latin America and the Caribbean, Chart 2.7 (S. 38).

260 CAISAN, Plano Nacional 2011 (Fn. 248), S. 119, Indicador No. 19.

261 IPEA (2010): Dimensão, evolução e projeção da pobreza por região e por estado no Brasil. Comunicados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, S. 3.

262 Ebd.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-80, am 12.10.2024, 10:00:16
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

wird, soll die Zahl der extrem Armen zwischen 1990 und 2012 sogar von 25,5% auf 3,5% der Gesamtbevölkerung gesunken sein.[263]

III. Regierungsprogramme

Die seit 2003 von der Bundesregierung verabschiedeten Maßnahmenpakete lassen sich vier Themenfeldern zuordnen. Während die Programme zur Verwirklichung des Zugangs unmittelbar wirken, stehen die Maßnahmen zur Stärkung der kleinbäuerlichen, ökologischen Landwirtschaft und indigener Gemeinschaften für einen mittel- und langfristigen Ansatz im Sinne des von der FAO empfohlenen „twin-track approach".

1. Nahrungszugang

Eine Maßnahme, welche die Gewährleistung des unmittelbaren Zugangs bezweckt, ist das Programm „Alimentação Escolar" (Schulspeisung), das Lebensmittel für rund 45 Mio. Schülerinnen und Schüler sowie Kinder in Kindergärten finanziert.[264] Die Ausgaben im Jahr 2012 beliefen sich auf rund 3,3 Mrd. Reais.[265] Daneben existiert ein ähnliches Programm für bedürftige Arbeiterinnen und Arbeiter.[266] Schließlich finanziert das Programm „Acesso á Alimentação" Gemeinschaftsküchen und ähnliche Einrichtungen, die kostenlos Mahlzeiten an Bedürftige zur Verfügung stellen.[267]

Die umfangreichste Maßnahme, die den Zugang zu Nahrung indirekt gewährleistet, stellt das Programm „Bolsa Familia" (Familienstipendium) dar. Dieses wurde von der Regierung Lula im Jahre 2003 ins Leben gerufen und fasst verschiedene Sozialprogramme mit begrenzten Anwendungsbereichen (z.B. Schulstipendium) zu einem allgemeinen – finanziell

263 IPEA (2014): Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Relatório nacional de acompanhamento, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, S. 17.

264 Vgl. *Aranha, A.* (2010): Fome Zero: A Construção de uma Estratégia de Combate à Fome no Brasil, Fome Zero, Vol. 1, S. 82f.

265 Vgl. Angaben auf der Homepage des Fundo Nacional de Desinvolvimento da Educação: <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-apresentacao>.

266 Programa de Alimentação do Trabalhador.

267 Aranha 2010 (Fn. 264), S. 82.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-80, am 12.10.2024, 10:00:16
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

erheblich aufgewerteten – System des Einkommenstransfers zusammen.[268] Das Sozialprogramm basiert auf dem Konzept der Armutsgrenze. Das Gesetz zur Begründung der „Bolsa Familia" aus dem Jahre 2004 macht die Auszahlung von Sozialhilfe von der Unterschreitung bestimmter Einkommenshöhen abhängig, die auf Haushaltsebene errechnet werden.[269] Unterschieden werden Familien, die in Armut und extremer Armut leben. Eine Familie ist extrem arm, wenn die einem Haushalt zugehörigen Personen nicht mehr als 70 Reais (umgerechnet 26 EUR) im Monat verdienen.[270] Auch arme Familien, bei denen das pro Kopf-Einkommen zwischen 70,1 bis 140 Reais (umgerechnet 26,1 bis 53 EUR) liegt, werden unterstützt.[271] Die Höhe des Zuschusses (*benefício variável*) richtet sich nach der Anzahl und dem Alter der Kinder im Haushalt und wurde durch Änderung des Präsidialerlasses über die „Bolsa Familia" im Jahre 2011 leicht erhöht. Der monatliche Minimalbetrag, der für ein Kind und einen Jugendlichen bis 17 Jahren ausgezahlt wird, liegt nunmehr bei 32 Reais (umgerechnet 12 EUR).[272] Zudem wurde der Maximalbetrag auf 160 Reais (umgerechnet 60 EUR) erhöht, so dass statt drei heute bis zu fünf Kinder bzw. Jugendliche einer Familie berücksichtigt werden können.[273] Neu ist zugleich ein Zuschuss für Schwangere und stillende Mütter in den ersten 6 Monaten.[274] Schließlich können Familien, die in extremer Armut leben, einen Basisbetrag (*benefício básico*) von derzeit 70 Reais (umgerechnet 26 EUR) pro Familie und Monat erhalten.[275]

Diese Erweiterungen sind Teil des im Juni 2011 präsentierten Plans „Brasil sem Miséria" (Brasilien ohne Elend) der Präsidentin Dilma Rous-

---

268 *Fonseca, A. & Monteiro, I.* (2010): Direito à renda no contexto do Fome Zero e a experiência de unificação dos programas de transferêncIa de renda no Brasil, Fome Zero, Vol. 2, S. 54-74.

269 Art. 2, § 1 des Gesetzes Nr. 10.836, v. 09.01.2004 – *Lei que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências*.

270 Vgl. Art. 2 IV des Gesetzes Nr. 10.836 sowie Art. 18 des Präsidialerlasses Nr. 5.209, vom 17. September 2004 – *Decreto que regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências*.

271 Vgl. Art. 18 des Präsidialerlasses Nr. 5.209 (Fn. 270).

272 Art. 19 II des Präsidialerlasses Nr. 5.209 (Fn. 270).

273 Ebd.

274 Art. 19 II a) und b) des Präsidialerlasses Nr. 5.209 (Fn. 270).

275 Art. 19 I des Präsidialerlasses Nr. 5.209 (Fn. 270).

https://doi.org/10.5771/9783845273945-80, am 12.10.2024, 10:00:16
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

seff.[276] Die Ende 2010 gewählte und 2014 in ihrem Amt bestätigte Nachfolgerin des Präsidenten Lulas hat sich zur Aufgabe gemacht, die verbliebenen 16 Mio. Brasilianerinnen und Brasilianer, die unterhalb der absoluten Armutsgrenze leben, von materieller Not zu befreien.[277] Die Regierung erwartet, dass allein durch die Änderung der Bemessungsgrenze an die 1,3 Mio. Kinder und Jugendliche zusätzlich vom Programm „Bolsa Familia" profitieren werden.[278]

Zudem wurde eine Strategie zur Aktivierung derjenigen Menschen, die sich bislang nicht in das Programm eingetragen haben, obwohl sie die Voraussetzungen erfüllen, entwickelt (*Busca Ativa*). Neue professionelle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollen bedürftige Familien gezielt ermitteln und zur Einschreibung in das Programm „Bolsa Familia" motivieren. Auf Grundlage des Plans „Brasil sem Miséria" wurde darüber hinaus das Sozialprogramm „Bolsa Verde" aufgelegt, das Zuschüsse an bedürftige Familien vorsieht, die bestimmte Umweltdienste verrichten. Von diesem konditionierten Programm profitieren derzeit nahezu 15.000 Familien, vor allem im Amazonasgebiet.[279]

Die jährlichen Ausgaben für das Programm „Bolsa Familia" stiegen von 2003 bis 2011 von 3,2 auf 14,7 Mrd. Reais.[280] Für den Haushalt 2013 waren Mittel in Höhe von insgesamt 22,1 Mrd. Reais für den Familienzuschuss vorgesehen.[281] Das Programm begünstigte im Jahr 2013 mehr als 13,6 Mio. Familien, wobei der pro Haushalt ausbezahlte Betrag durchschnittlich bei 150,32 Reais (umgerechnet 57 EUR) lag.[282]

---

276 Eingeführt durch Präsidialerlasses Nr. 7.492, v. 2.06.2011 – *Decreto que institui o Plano Brasil Sem Miséria.*

277 Vgl. Art. 1 und 2 des Präsidialerlasses Nr. 7.492 (Fn. 276). Dazu auch CAISAN Plano Nacional 2011 (Fn. 248), S. 18.

278 Vgl. Angaben auf der Homepage des Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: <www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/superacao-da-extrema-pobreza%20/garantia-de-renda/programa-bolsa-familia> (Juni 2013).

279 Vgl. Angaben der Bundesregierung (*Governo do Brasil*): <http://www.brasil.gov.br/sobre/cidadania/brasil-sem-miseria/rural/bolsa-verde> (Mai 2015).

280 CAISAN, Plano Nacional 2011 (Fn. 248), S. 27.

281 Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2012): Orçamento Federal ao Alcance de Todos: Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2013, S. 18.

282 Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2013): Relatórios de Informações Sociais .

https://doi.org/10.5771/9783845273945-80, am 12.10.2024, 10:00:16
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

2. Kleinbäuerliche Landwirtschaft

Das Ziel der Produktionssteigerung soll vor allem durch die Förderung der traditionellen und familiären Landwirtschaft (*agricultura tradicional e familiar*) erreicht werden.[283] Nach der Definition des Rahmengesetzes umfasst der Begriff der familiären Landwirtschaft alle landwirtschaftlichen Unternehmungen, die von Familienangehörigen geführt werden, die nicht mehr als vier Fiskaleinheiten bewirtschaften,[284] vornehmlich Arbeitskraft der eigenen Familie einsetzen und zu einem Großteil zum Lebensunterhalt derselben beitragen.[285]

Auf Basis dieser Definition ermittelte das Bundesstatistikamt im Jahr 2006 rund 4,36 Millionen familiäre Betriebe (umgerechnet 84,4% aller Bauernhöfe).[286] Diese Gruppe bewirtschaftet nur 24,3% der landwirtschaftlich genutzten Fläche, beschäftigt allerdings 74,4% der in der Land- und Viehwirtschaft tätigen Personen. Die familiäre Landwirtschaft produziert zudem den Großteil der Grundnahrungsmittel (ihr Anteil betrug ca. 87% bei Mandioka, 70% bei Bohnen, 46% bei Mais, 34% bei Reis und 58% bei Milch).

Im Zuge der Strategie „Fome Zero“ wurden die seit den 1990er Jahren bestehenden Programme zur Unterstützung der kleinbäuerlichen Landwirtschaft erheblich ausgebaut und weitere Initiativen ins Leben gerufen.[287] Die unter der zweiten Leitlinie formulierten prioritären Ziele und Initiativen richten sich vornehmlich auf die Verbesserung der Informations-, Ressourcen- und Marktsituation kleinerer Betriebe.[288] Allein in den Jahren 2008/2009 sind über das Programm zur Stärkung der familiären

---

283 Art. 4° I des Gesetzes Nr. 11.346 (Fn. 233) und Art 4° III des Präsidialerlass Nr. 7.272 (Fn. 234).

284 Den Umfang eines „módulos fiscais“ bestimmen die Gemeinden unterschiedlich, so dass Kleinbetriebe zwischen 5 bis 110 Hektar Land ausmachen, vgl. HLPE, *Smallholders* 2013 (Fn. 72), S. 26.

285 Art. 3° des Gesetzes Nr. 11.326, vom 24. Juli 2006 – *Lei que Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.*

286 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2006): Censo Agropecuário, Agricultura Familiar, Primeiros Resultados, Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação.

287 Überblick bei: *Peraci A. S. & de Campos, A.* (2010): Desenvolvimento de Políticas Públicas para fortelecimento da agricultura familiar – Brasil, Fome Zero, Vol. 2, S. 182-193.

288 CAISAN, Plano Nacional 2011 (Fn. 248), S. 49-114.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-80, am 12.10.2024, 10:00:16
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Landwirtschaft (*Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar*), das mit öffentlichen und privaten Banken kooperiert, Kredite in Höhe von mehr als 10,79 Milliarden Reais ausgezahlt worden.[289] Allerdings nimmt bislang nur rund die Hälfte aller familiären Betriebe am Programm, das begünstigte Kredite gewährt, teil und gerade verarmte Kleinbetriebe bleiben häufig ohne Zugang.[290]

Das Programm „Seguro de Clima da Agricultura Familiar" stattet über eine halbe Mio. Kleinbäuerinnen und Kleinbauern mit Versicherungsleistungen, etwa gegen Ertragsausfälle aufgrund extremer Trockenheit, aus.[291] Seit 2006 besteht ein Programm zur Garantie von Mindestpreisen (*Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar*), das kleinere Betriebe vor dem Konkurs bewahrt, wenn der Marktpreis einzelner Agrarstoffe unterhalb der Kosten für die Produktion absinkt.[292] Daneben existieren Programme für familiäre Kleinbetriebe in halbtrockenen Gebieten und solche, die den Zugang zu Agrartechnik erleichtern sollen.[293]

Ein weiteres Unterstützungsprogramm zielt auf den öffentlichen Ankauf von Nahrungsmitteln aus kleinbäuerlicher Landwirtschaft, die an bedürftige Familien ausgegeben werden. Über das Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar[294] wurden zwischen 2003 und 2009 Agrargüter im Wert von 2,7 Milliarden Reais angekauft und an bis zu 15 Millionen Personen ausgeteilt.[295] Seit 2009 wurden öffentliche Stellen zudem gesetzlich verpflichtet, mindestens ein Drittel der im Rahmen des Programms für Schulspeisung (*Programa Alimentação Escolar*) bereitgestellten Mittel für den Zukauf von Nahrungsmitteln von lokalen Kleinproduzierenden auszugeben.[296] Dadurch wird eine Mindestnachfrage von mehr als einer Milliarde Reais für kleinbäuerliche Produkte geschaffen und die lokale Wirtschaft gestärkt.[297]

---

289 Peraci & de Campos 2010 (Fn. 287), S. 184.
290 Ebd., S. 193.
291 Ebd., S. 185f.
292 Ebd., S. 186f.
293 Dies sind namentlich das Programa Garantia-Safra und die Assistência Técnica e Extensão Rural, dazu Peraci & de Campos 2010 (Fn. 287), S. 187ff.
294 Gesetz Nr. 10.696.
295 Peraci & de Campos 2010 (Fn. 287), S. 190.
296 Art. 14 des Gesetzes Nr. 11.947, vom 16. Juni 2009 – *Lei que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica*.
297 Peraci & de Campos 2010 (Fn. 287), S. 191.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-80, am 12.10.2024, 10:00:16
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

3. Indigene Völker und sonstige Minderheiten

Als besonders gefährdete Gruppen werden die Bewohnerinnen und Bewohner von Siedlungen, die ursprünglich von geflohenen Sklaven gegründet wurden (*quilombos*), traditionelle Gemeinschaften (*comunidades tradicionais*), indigene Völker (*povos indígenas*) und die durch die Agrarreform begünstigten Siedlerinnen und Siedler (*assentados da reforma agrária*) angesehen.[298]

Gerade die Situation vieler der 220 indigenen Völker Brasiliens ist weiterhin bedrückend. Sie kämpfen vielfach bis heute um die Anerkennung ihrer Rechte an ihren traditionellen Gebieten, die insgesamt rund 13% des Landesterritoriums ausmachen und vor allem im Amazonasgebiet gelegen sind.[299] Obwohl die Verfassung von 1988 vorsieht, dass sämtliche indigenen Gebiete innerhalb von fünf Jahren registriert werden sollen,[300] ist der Regulierungsprozess in vielen Fällen noch nicht abgeschlossen. Erst bei zwei Dritteln (406 der insgesamt 683 registrierten indigenen Gebiete) ist der administrative Prozess vollständig durchlaufen; von diesen Gebieten sind allerdings 20% illegal durch Dritte besetzt.[301] Der Plan 2012/2015 sieht das Ziel einer beschleunigten Registrierung vor.[302] Zudem sollen begünstigende Maßnahmen im Bereich Umweltschutz und Nahrungszugang getroffen werden.[303]

4. Ökologische Landwirtschaft

Das Ziel der Nachhaltigkeit wurde bislang nur ansatzweise operationalisiert. Der Begriff der „sustentabilidade“ wird im Dekret von 2010 durch die Bezugnahme auf das Konzept einer dezentralen und agroökologischen Landwirtschaft konkretisiert.[304] Deren Anteil an der gesamten Landwirtschaft wird derzeit auf lediglich 1,8% geschätzt.[305] Erst im Plan von

298 Art 3° IV des Präsidialerlass Nr. 7.272.
299 Fundação Nacional do Indio (2011): Plano Plurianual 2012-2015, Programa de Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas, S. 8.
300 Art. 67 der Bundesverfassung.
301 FUNAI 2011 (Fn. 299), S. 11.
302 CAISAN, Plano Nacional 2011 (Fn. 248), Diretriz 4 (S. 90ff.).
303 Ebd., Diretriz 4, objetivo 3, 4 und 5 (S. 91-95).
304 Vgl. Art 3° II und Art 4° III des Präsidialerlass Nr. 7.272.
305 Vgl. CAISAN Plano Nacional 2011 (Fn. 248), S. 16.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-80, am 12.10.2024, 10:00:16
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

2012/2015 ist das Ziel der Formulierung und Umsetzung einer Politik der Agroökologie und organischen Landwirtschaft und einzelne Schritte zu ihrer Realisierung vorgegeben worden.[306] Im August 2012 erließ die Präsidentin Dilma Rousseff ein Dekret über die Etablierung einer nationalen Politik zur Förderung der ökologischen Landwirtschaft.[307] Der darin vorgesehene Gesamtplan sieht Förderprogramme im Volumen von 8,8 Milliarden Reais für den Zeitraum 2013 bis 2015 vor.[308]

IV. Einschätzung

Wenngleich die Nahrungssicherheitspolitik vor allem durch Einkommenstransfers an ärmere Haushalte sehr erfolgreich den akuten Hunger minimierte und die wirtschaftliche Lage kleinbäuerlicher Betriebe nachhaltig verbessert wurde, können aus Sicht des Rechts auf Nahrung und des Ideals der Ernährungssouveränität fortbestehende Herausforderungen benannt werden.

1. Judizialisierung

Bislang haben sich Gerichte kaum mit dem Recht auf Nahrung befasst.[309] Auch wenn das „direito à alimentação" für alle erst durch eine Verfassungsänderung im Jahre 2010 eingeführt wurde[310] und zuvor explizit nur Kindern und Jugendlichen garantiert war,[311] hätten Gerichte Ansprüche

306 Ebd., S. 71, objetivo 10.

307 Prädidialerlass Nr. 7.794, vom 20. August 2012 – *Decreto que institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica.*

308 Plano Nacional e Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo), Informationen des Ministério pelo Desenvolvimento Agrário, abrufbar unter: <http://www.mda.gov.br/planapo/> (Mai 2015).

309 Zum bislang einzigen Präzedenzfall unten § 4 C III 2 c (S. 170ff.).

310 Verfassungsänderung Nr. 64 (Fn. 2).

311 Art. 227 der Bundesverfassung sieht die Familie und den Staat in der Pflicht, mit absoluter Priorität das Recht auf Leben, Gesundheit und Nahrung von Kindern zu gewährleisten.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-80, am 12.10.2024, 10:00:16
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

auf Nahrungszugang aus dem Recht auf Leben[312] oder dem sozialen Recht auf Gesundheit[313] ableiten können.[314]

Olivier de Schutter, der als UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung Brasilien im Oktober 2009 besuchte, kritisiert, dass es keine unabhängige Institution gibt, welche die Nahrungssicherheitspolitik aus menschenrechtlicher Sicht begutachten könnte.[315] Die Anti-Hunger-Politik wird durch den Rat (COSAN) überwacht, der zu einem Drittel aus Vertreterinnen und Vertretern der Regierung besteht.[316] Eine im Jahr 2004 eingerichtete Sonderkommission für das Recht auf Nahrung, die eine genuin menschenrechtliche Perspektive entwickeln sollte, hat bislang nur einen Bericht vorgelegt.[317] Auch die Staatsanwaltschaft, die im Fall der Verletzung sozialer Grundrechte aktiv werden kann, ist in vielen Bundesstaaten personell unterbesetzt.[318]

2. Angemessenheit der Armutsbekämpfung

Gerichtlich ungeklärt bleibt die Frage, ob und inwieweit das Armutsbekämpfungsprogramm „Bolsa Familia“ in verfassungsrechtlicher Hinsicht beanstandet werden könnte. Der nationale Sonderbeauftragte für das Recht auf Nahrung Clóvis Zimmermann hält die Einkommenstransfers an Familien für zu niedrig, um einen angemessenen Lebensstandard zu gewährleisten.[319] Außerdem kritisiert er die Bedingungen: Schulpflichtige Kinder müssen regelmäßig den Unterricht besuchen, Antragsstellende müssen sich in Ernährungs- und Gesundheitsfragen beraten lassen und Schwangere müssen sich pränatalen Untersuchungen unterziehen.[320] Nach inoffiziellen Zahlen, die auf Aussagen von Mitarbeitern des Anti-Hunger-Ministeri-

---

312 Art. 5° Bundesverfassung.
313 Art. 6° u. 196 Bundesverfassung.
314 Siehe Rechtsprechung zu diesen Rechte, unten § 5 A II (S. 181ff.).
315 *De Schutter, O.* (2010a): Missão ao Brasil. Relatório do Relator Especial sobre o direito à alimentação, A/HRC/13/33/Add.6., Rn. 17.
316 Art. 11 § 2° II c) des Gesetzes Nr. 11.346 (Fn. 233).
317 Comissão Especial de Monitoramente de violações do Direito Humano à Alimentação (2010): Relatório Anual.
318 De Schutter 2010a (Fn. 315), Rn. 18.
319 *Zimmermann, C.* (2011): „Bolsa Família em Questão – pelo relator nacional para o Direito à Alimentação e Terra Rural”. In: Revista Democracia Viva nº 39.
320 Art 3° des Gesetz Nr. 10.836.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-80, am 12.10.2024, 10:00:16
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

ums beruhen, wurden zwischen 2007 und 2010 an die 130.000 Menschen aus dem Programm ausgeschlossen, weil sie eine der Bedingungen nicht erfüllten.[321] Da Personen zudem registriert sein müssen,[322] können Obdachlose generell nicht vom Programm profitieren.[323] Vor diesem Hintergrund hat der UN-Sozialausschuss im Berichtsverfahren 2009 empfohlen, das Familienstipendium zu erhöhen und einen universellen Zugang zu erwägen.[324]

3. Ernährungssouveränität

Zivilgesellschaftliche Organisationen kritisieren, dass die Anti-Hunger-Politik das dominierende Modell der kapitalistisch-industriellen Landwirtschaft nicht grundsätzlich in Frage stellt.[325] Jean Ziegler hat als damaliger UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung in seinem Länderbericht (2004) die exportorientierte Agrarpolitik und die quasi-feudalen Strukturen in einigen Regionen als wesentliche Hindernisse bezeichnet.[326] Die Landlosenbewegung Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra kritisiert die Zulassung von genverändertem Saatgut und Agrargiften, die vor allem im Sojaanbau zu Oligopolen geführt hätten.[327]

Das Ziel der Ernährungssouveränität ist im Präsidialerlass ausdrücklich erwähnt, ohne dass das Konzept der „soberania alimentar" näher definiert wird.[328] Nach dem Rahmengesetz soll die Souveränität aller Länder geachtet werden, selbst über die Produktion und den Konsum von Lebensmitteln zu entscheiden.[329]

---

321 Vgl. *Zimmermann, C. & Russau, C.* (2012): "Noch kein neuer Sozialvertrag". In: Lateinamerika Nachrichten, Juni, S. 456.
322 Art 6° des Gesetzes Nr. 10.836.
323 Kritisch Zimmermann & Russau 2012 (Fn. 321).
324 CESCR (2009): Concluding Observations – *Brazil*, 12 June, E/C.12/BRA/CO/2, Rn. 20.
325 *Stedile, J. P. & de Carvalho, H. M.* (2010): Soberania Alimentar: Uma Necessidade dos povos, Fome Zero, Vol. 3, S. 154.
326 *Ziegler, J.* (2003): Mission to Brazil. Report by the Special Rapporteur on the right to food, Januar, E/CN.4/2004/10/Add.1, Rn. 52ff.
327 Stedile & de Carvalho 2010 (Fn 325), S. 154.
328 Art. 3° VII und Art. 4° IV des Präsidialerlass Nr. 7.272 (Fn. 234).
329 Art. 5° des Gesetzes Nr. 11.346 (Fn. 233).

https://doi.org/10.5771/9783845273945-80, am 12.10.2024, 10:00:16
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Der nationale Anti-Hunger-Plan leitet aus dem Ziel der Ernährungssouveränität das Gebot zur Unterstützung der familiären und ökologischen Landwirtschaft ab.[330] Der Zugang zu fruchtbaren Böden steht diesen jedoch nur begrenzt offen: Kleinere Agrarbetriebe repräsentieren 82% aller Bauernhöfe, die lediglich 13% der genutzten Agrarfläche bewirtschaften.[331] Demgegenüber machen Betriebe mit einer Nutzfläche von über 500 Hektar zwar nur 2% der Bauernhöfe aus, nehmen allerdings über die Hälfte der Gesamtfläche (56%) ein. Der „Gini-Index", der die Ungleichheit der Landverteilung auf einer Skala von 0 bis 1 angibt, ist in Brasilien hoch: Die letzte Messung hat einen Wert von 0,872 ergeben.[332]

a. Agrarreform

Der Rat (COSAN) nennt in seinem Evaluationsbericht vom November 2010 die hohe Landkonzentration und die Verzögerung der Agrarreform als wesentlichen Grund, weshalb sich die familiäre Landwirtschaft nicht fortentwickelt.[333] Die Produktion von Agrarsorten, die größtenteils exportiert würden, sei gegenüber der Produktion solcher Pflanzen, die primär für die interne Nachfrage bestimmt sind, in den letzten Jahren sehr viel höher angestiegen.[334] Agrarreformen sind in ländlichen Regionen, die eine hohe Landkonzentration und einen hohen Anteil an Armut aufweisen, menschenrechtlich geboten, weshalb Olivier de Schutter die Verzögerung der „reforma agrária" zu Recht kritisiert hat.[335] Dabei wurde eine umfassende Agrarreform stets als Anti-Hunger-Maßnahme von NGOs eingefordert und war als wesentlicher Baustein in der 2003 von der Regierung Lula verkündeten Null-Hunger-Strategie vorgesehen.[336] Die Zahl der Landtitelvergaben an bedürftige Familien ist in den beiden Amtszeiten der Regierung Lula jedoch im Vergleich zu früheren Regierungen kaum ange-

330 Vgl. CAISAN, Plano Nacional 2011 (Fn. 248), Diretriz 2, objetivo 2 und 3 (S. 58f).
331 Vgl. ebd., S. 16.
332 IBGE Censo Agrícola, 2006 (Fn. 286).
333 CONSEA (2010): A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil, indicadores e monitoramento da constituição de 1988 aos dias atuais, Brasília, November, S. 39.
334 Vgl. COSEA 2010 (Fn. 333), S. 40.
335 Vgl. de Schutter 2010a (Fn. 315), Rn. 40ff.
336 Instituto Cidadania 2001 (Fn. 232), Rn. 3.3 (S. 36.ff.).

https://doi.org/10.5771/9783845273945-80, am 12.10.2024, 10:00:16
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

stiegen.[337] Unter der Präsidentin Dilma Rousseff sind die Zahlen sogar rückläufig.[338]

Der Plan von 2012/2015 benennt zwar als konkretes Ziel für die Jahre 2012/2015 die Vergabe von Landnutzungstiteln an weitere 200.000 Familien und öffentliche oder private Einrichtungen sowie die Schaffung von 800 neuen Siedlungsprojekten, enthält jedoch keine konkreten Initiativen zur Beschleunigung der Agrarreform, die dieses Ziel zusätzlich befördern könnten.[339] Nach Angaben der brasilianischen Landlosenbewegung warten weiterhin 150.000 Familien in provisorischen Zeltlagern auf ein Leben in einer legalisierten Siedlung.[340]

b. Auswirkungen der groß-industriellen Landwirtschaft

Nach Einschätzung des FAO-Expertengremiums HLPE wird in Brasilien ein duales System aus großen und kleinen Agrarbetrieben gepflegt.[341] Dieser Dualismus spiegelt sich in zwei Bundesagrarministerien wider: Während das Ministerium für ländliche Entwicklung die Programme zur Stützung der familiären Landwirtschaft verwaltet,[342] ist das Ministerium für Land-, Viehwirtschaft und Versorgung für die Förderung des „Agronegócios“ zuständig, das mittlere und große Betriebe umfasst.[343] Diesem stehen drei Viertel der im Bundeshaushalt für Landwirtschaft vorgesehenen Mittel zu.[344]

---

337 Vgl. *Klias, P.* (2012): Reforma Agrária necessita de „governo interessado“ para avançar. Die Zahl der Landtitelvergabe an bedürftige Familien betrug in beiden Amtszeiten Lulas ca. 153.000 Fälle. In der ebenso langen Regierungszeit des früheren Präsidenten Cardoso wurden 135.000 Lantitel vergeben.

338 Ebd.

339 CAISAN Plano Nacional 2011 (Fn. 248), S. 65, objetivo 7.

340 Vgl. *Stedile, J. P.* (2013): “O dilema da Reforma Agrária no Brasil do agronegócio”, 7. Januar, in: CartaCapital.

341 HLPE, *Smallholders* 2013 (Fn. 72), S. 57.

342 Das Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) wurde 1999 durch ein Eilgesetz geschaffen, Medida provisória Nr. 1.911-12, v. 25. November 1999.

343 Das Ministério da Agricltura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) besteht seit 1860, vgl. Angaben auf der Homepage des MAPA: <www.agricultura.gov.br/>.

344 Vgl. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão 2012 (Fn. 281), S. 28 und S. 49.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-80, am 12.10.2024, 10:00:16
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

De Schutter empfiehlt, die sozialen und ökologischen Folgen großflächiger Agrarbetriebe zu evaluieren.[345] Die Regierung solle eine partizipative Verträglichkeitsprüfung durchführen, um die Auswirkungen von Förderprogrammen zu Gunsten von Groß- und Kleinbetrieben transparent zu machen.[346] Nach Ansicht des Rates (COSAN) werden die negativen sozioökonomischen Folgen der groß-industriellen Agrarwirtschaft, die insbesondere auf den verstärkten Einsatz von Agrargiften zurückgehen, unterschätzt.[347] Brasilien ist weltweit das Land mit dem höchsten Agrargiftverbrauch. Im Plan von 2012/2105 wird festgestellt, dass die Verwendung von „agrotóxicos" vor allem im Soja-, Zuckerrohr- und Baumwollsektor sehr hoch ist.[348] Der Plan 2012/2105 sieht jedoch allein das Ziel der besseren Verwaltung sowie der verstärkten Kontrolle und Aufklärung mit Blick auf den Einsatz von Agrargiften und genveränderten Organismen vor.[349] Eine umfassende soziale und ökologische Verträglichkeitsprüfung der Förderung groß-industrieller Agrarbetriebe steht bis heute aus.

E. Einordnung

I. Kontextualisierung

Das Ideal der Nahrungssicherheit, dessen Dimensionen den normativen Gehalt des Rechts auf Nahrung kennzeichnen, bildet zugleich den Anknüpfungspunkt für politische und wissenschaftliche Diskurse, die durch die UN-Welternährungsorganisation (FAO) geprägt werden. Daneben steht das Konzept der Ernährungssouveränität für eine dezentral ausgerichtete Agrarpolitik zu Gunsten kleinerer Betriebe.

1. Nahrungssicherheitspolitik

Der politische Diskurs, der die Verwirklichung eines Zustands der Nahrungssicherheit bezweckt, entwirft Pläne und Programme, die unmittelbar

345 Ebd., Rn. 37ff.
346 Ebd., Rn. 51 (j).
347 Ebd., S. 44f.
348 Vgl. CAISAN Plano Nacional 2011 (Fn. 248), S. 16.
349 Vgl. ebd., Objetivo 11 (S. 74).

https://doi.org/10.5771/9783845273945-80, am 12.10.2024, 10:00:16
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Bedürftigen zu Gute kommen und mittel- und langfristig die Stabilität des Nahrungszugangs gewährleisten sollen. Dieser zweigleisige Ansatz (*twin-track approach*) ist im Globalen Strategischen Rahmenwerk des FAO-Welternährungskomitees ausgearbeitet.

2. Ernährungssouveränität

Das Leitbild der Ernährungssouveränität steht für eine besondere Anti-Hunger-Strategie. Während die Verfügbarkeit von Nahrung aus Sicht des Konzepts der Nahrungssicherheit theoretisch durch wenige industrielle Agrarbetriebe garantiert werden könnte, setzt das Ideal der „food sovereignty“ auf lokale und möglichst vielfältige Produktionsweisen. Während der Zugang zu Nahrung zur Verwirklichung der individuellen „food security“ grundsätzlich allein durch Einkommenstransfers an arme Haushalte sichergestellt werden könnte, setzt das Paradigma der Ernährungssouveränität auf die gezielte Förderung von Bauernhöfen, damit möglichst viele Menschen von der Landwirtschaft leben können.

3. Nahrungsunsicherheitsforschung

Nahrungsunsicherheit wird auf zahlreiche soziale, ökonomische, ökologische und politische Ursachen zurückgeführt. Wissenschaftliche Studien, die strukturelle Gründe des globalen Hungers aufklären und Handlungsempfehlungen an die Politik formulieren, gehen auf internationale und nationale Expertenkommissionen sowie NGOs zurück. Das FAO-High Level Panel of Experts (HLPE) ist seit seiner Gründung im Jahre 2010 die wichtigste Forschungsinstitution.

II. Der menschenrechtsbasierte Ansatz

Aus dem Recht auf Nahrung lassen sich jedenfalls bestimmte Formalpflichten ableiten, die auf einen menschenrechtsbasierten Ansatz für Nahrungssicherheit verweisen. Nach diesem prozeduralen Menschenrechtsverständnis sollte die Anti-Hungerpolitik durch Institutionalisierung auf Dauer gestellt, durch Beteiligungsrechte demokratisiert und durch Transparenzgebote einer ständigen Wirksamkeitskontrolle unterworfen werden.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-80, am 12.10.2024, 10:00:16
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1. Indikatoren

Ein wesentliches Gebot zur Verwissenschaftlichung der Nahrungssicherheitspolitik stellt die Formulierung von Indikatoren zur nachträglichen Erfolgsprüfung von Anti-Hungermaßnahmen dar. Die von der FAO entwickeltem „food security"-Indikatoren können in diesem Zusammenhang genutzt werden, um Verwirklichungsdefizite im Bereich der Grundelemente aufzuzeigen. Gleichzeitig verdeutlicht die Kritik am etablierten FAO-Hungerindex, dass der Begriff des Hungers wissenschaftlich umstritten ist und internationale Schätzungen auf einem sehr engen Verständnis basieren, welches insbesondere das Ausmaß an Mangelernährung (den sog. „stillen Hunger") außer Acht lässt.

Aus Sicht des Rechts auf Nahrung sollte jeder Staat ein Bündel aus Indikatoren erwägen, anhand derer insbesondere der Grad an Selbstversorgung und die Angemessenheit von Lebensmitteln beurteilt werden können.

2. Brasilien

Die Umsetzung des menschenrechtsbasierten Ansatzes hat ohne Zweifel zu einer Intensivierung der brasilianischen Anti-Hungerpolitik beigetragen.

Der von der Regierung Lula 2003 initiierte Plan „Fome Zero" (Nullhunger) steht für eine umfassende Nahrungssicherheitsstrategie wie sie die FAO-Leitlinien einfordern. Dieser wurde von der Präsidentin Dilma Rousseff durch das Projekt „Brasil Sem Miséria" (Brasilien ohne Elend) erweitert. Das Rahmengesetz (2006) steht für eine Verrechtlichung der Nahrungssicherheitspolitik und benennt Institutionen und Ziele. In einem Gesamtplan (2011) sind die wichtigsten Prioritäten, Initiativen und Zuständigkeiten für die kommenden vier Jahre konkretisiert. Der Nationale Rat, der mit zwei Dritteln aus Mitgliedern der Zivilgesellschaft besetzt ist, repräsentiert einen partizipativen Ansatz. Auch wenn dieser formell nur eine Beratungsfunktion ausübt, hat der Rat wichtige Programme, vor allem zur Stärkung der kleinbäuerlichen Landwirtschaft, angestoßen.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-80, am 12.10.2024, 10:00:16
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb